

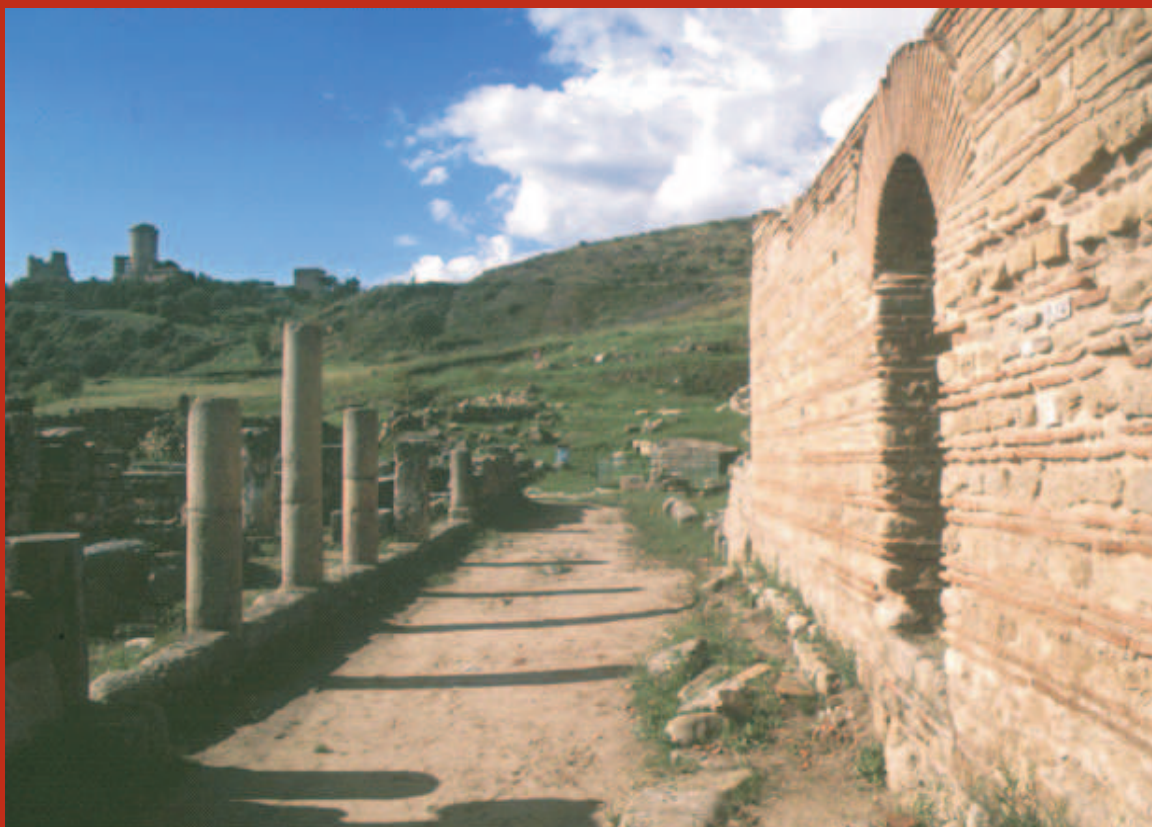
Polo delle Scienze e delle Tecnologie - Università degli Studi di Napoli "Federico II"
Scuola di Dottorato della Facoltà di Architettura
Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali
Dottorato di Ricerca in Metodi di Valutazione per la Conservazione Integrata
del Patrimonio Architettonico, Urbano ed Ambientale
Coordinatore Prof. Arch. Luigi Fusco Girard
ciclo XXII

Tesi di Dottorato

Dottorando: **FRANCESCO RUOCCO**

Tutor: Prof. Arch. Francesco Forte

**AUTONOMIA, PAESAGGIO, NEGOZIAZIONE:
VALUTAZIONI INTEGRATE PER LO SVILUPPO LOCALE
DELLA CHORA VELINA, NEL CILENTO**



*ad Eleonora e Armando,
Luisa e Baldassarre.*

PREMESSA

Il territorio e la ricerca.....	4
--	----------

PRIMA PARTE

1. Autonomia e sviluppo, paesaggio e negoziazione

1.1. La dimensione spaziale nelle teorie dello sviluppo.....	14
1.2. Autonomia e sviluppo locale.....	18
1.3. Paesaggio e negoziazione.....	40
1.4. Tutela e valorizzazione nel paesaggio urbano storico.....	59
1.5. Programmazione negoziata, programmi complessi, partenariato pubblico-privato...	62
1.6. Il partenariato pubblico-privato nella gestione dei beni culturali.....	87
1.7. Perequazione, compensazione, premialità urbanistica.....	96
1.8. Intercomunalità e perequazione territoriale.....	128
1.9. Piani, programmi e progetti d'area.....	141
1.10. Autonomia locale e valorizzazione dei paesaggi.....	144

2. Criticità e potenzialità nello sviluppo regionale: il caso Campania

2.1. La regione Campania al principio del nuovo millennio.....	149
2.2. La regione Campania nello scenario mediterraneo: l'apertura interregionale.....	164
2.3. La metropoli regionale campana: aree interne e regione urbana.....	166
2.4. Il territorio regionale tra piano e programma.....	168

SECONDA PARTE

3. La sub-regione del Cilento ed il sistema territoriale della Chora Velina

3.1. Il Cilento nella metropoli regionale della Campania.....	179
3.2. Il Cilento nel Sistema dei Parchi del Mezzogiorno Continentale.....	184
3.3. Identità, paesaggio e strategia nell'interpretazione della sub-regione Cilento.....	187
3.4. La valle dell'Alento come Chora Velina	
3.4.1. <i>Le forme della terra</i>	192
3.4.2. <i>I luoghi della storia</i>	193
3.4.3. <i>Il transetto costa-entroterra: il SLL di Vallo della Lucania</i>	195
3.4.4. <i>La Valle dell'Alento nel PTR della Regione Campania e nelle Linee Guida per il Paesaggio</i>	203
3.4.5. <i>La Valle dell'Alento nel PTC della Provincia di Salerno</i>	211
3.4.6. <i>La Valle dell'Alento nel Piano del PNCVD</i>	219
3.4.7. <i>Le proposte degli Enti locali</i>	226
3.4.8. <i>Strategie territoriali per il policentrismo nella Valle dell'Alento</i>	229

4. Il Parco archeologico di Elea-Velia

4.1. Il Parco archeologico di Elea-Velia.....	238
4.2. Il Parco archeologico di Elea-Velia nel mosaico dei PRG vigenti del Comune di Casalvelino e del Comune di Ascea.....	252

4.3.	La tutela dell'area archeologica di Elea-Velia: legge regionale n°5 dell'8 Febbraio 2005.....	256
4.4.	Il Parco archeologico di Elea-Velia nel Progetto Integrato Grande Attrattore "Paestum-Velia" 2000-2006.....	257
4.5.	Il Patrimonio Culturale	
4.5.1.	<i>Il sistema dei beni culturali</i>	262
4.5.2.	<i>Il sistema dei beni paesaggistici</i>	264
4.6.	Il sistema insediativo.....	266
4.7.	Il sistema dei valori del paesaggio.....	267
Conclusioni		281
<i>Bibliografia e Webgrafia</i>		284

La tradizione disciplinare del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali della Facoltà di Architettura dell'Università di Napoli "Federico II" ha maturato nel tempo identità intellettuale, didattica, di ricerca ed operativa, tesa ad integrare l'istanza di tutela del Patrimonio Culturale (beni culturali e beni paesaggistici) con il progetto di trasformazione, nella sintesi auspicata di sostenibilità ambientale, culturale, sociale ed economica. L'identità, in continua evoluzione ed oggetto di quotidiana verifica attraverso l'attività di ricerca dipartimentale, coltiva il pensiero sempre attuale ed il ricordo del Prof. Roberto Pane (eccellenza della Facoltà di Architettura di Napoli) sul rapporto tra uso e conservazione, tutela e trasformazione, città antica ed edilizia nuova¹, nonché del Prof. Roberto Di Stefano (già direttore del Dipartimento) sul rapporto tra restauro architettonico e progetto di città, patrimonio culturale e istanze di sviluppo socio-economico². L'attenzione al confronto tra conservazione e trasformazione induce ad approfondire la teoria e i metodi della valutazione, sempre presenti nel progetto di architettura ed urbanistica, per ricercare la correlazione positiva e costruttiva tra memoria e futuro, frammento ed insieme, interesse privato e bene comune, architettura e città. La considerazione critica e sensibile verso i luoghi prossimi di Napoli e della Regione Campania induce a percepire due tradizioni differenti e contrastanti ma il più delle volte compresenti: la città delle delizie e la città dei malesseri³, irrisolta dimensione spesso comune all'intero Mezzogiorno italiano.

I suggerimenti e i moniti della stampa locale e nazionale di questi anni impongono la riflessione attenta sul contesto sociale, economico e culturale della regione Campania, esprimendosi approfondimento verso la categoria del "malessere urbano e territoriale". Le responsabilità dell'istituzione universitaria di appartenenza hanno spinto il Dipartimento a condividere l'esigenza di ricerca territorializzata e propositiva di nuove direttrici, nuove metodologie, nuovi strumenti, nuove forme dell'agire contemporaneo nel Meridione d'Italia e

¹ Pane R. (1959), *Città antiche edilizia nuova*, ESI editore, Napoli.

² Di Stefano R. (1979), *Il recupero dei valori. Centri storici e monumenti: limiti della conservazione e del restauro*, ESI editore, Napoli.

³ Forte Francesco, Forte Fabrizia (2008), "Innovazione, eresia e paesaggio" in *TRIA* rivista internazionale di cultura urbanistica n°2/2008, ESI editore, Napoli.

nella regione Campania, in particolare⁴. In questo senso, la tradizione disciplinare ed intellettuale del Dipartimento si propone di interpretare la categoria della “*discontinuità*”, da più parti richiesta ed avvertita per superare la condizione attuale del malessere. Discontinuità di politiche ma continuità di “valori significanti civiltà” da ricercare e/o creare nella decodificazione dello spazio urbano e territoriale.

La riflessione comune sulla gravità del punto cui si è giunti e sull’altrettanto difficile strada per “*riconoscere ciò che in mezzo all’inferno non è inferno, dargli spazio e farlo crescere*”⁵ ha condotto il 18 Giugno 2007 alla giornata di studi “IL MALESSERE URBANO E LA RICERCA DIPARTIMENTALE. LE RESPONSABILITÀ DELL’ARCHITETTURA-URBANISTICA”, come occasione collegiale ed aperta alla società ed alla città per indagare le manifestazioni più stridenti della condizione del contemporaneo in regione Campania, e cercare di correlare criticità, cause, esperienze, soluzioni, linee di ricerca. Dalla giornata di studi è emerso l’invito a coltivare il pensiero critico anche sul proprio agire oltre che sul contesto che si vive e che si osserva, a raffinare le tecniche e le metodiche di interpretazione e deduzione, a riscoprire il senso della “utopia della realtà” enunciata da Ernesto Rogers nel 1962⁶, ad essere interpreti umili del cambiamento necessario ed urgente per superare il malessere, consapevoli che soltanto un fare accorto, responsabile ma pur sempre “gioioso” potrà sopraffare un fare irresponsabile se non criminale o un non-fare addirittura peggiore.

Questa tesi di dottorato interpreta la territorializzazione della ricerca con la proposta di correlare le tre categorie dell’Autonomia, del Paesaggio e della Negoziazione – particolarmente attuali nel dibattito disciplinare, intellettuale, tecnico e politico - diramandone i caratteri che emergono anche dalle recenti evoluzioni normative.

Mantenendo sempre al centro della riflessione la forma e la struttura possibili del progetto di sviluppo della città e del territorio, si è approfondita la correlazione di partenza nella valutazione di strategie di tutela e valorizzazione del parco archeologico di Elea-Velia presso il Comune di Ascea (SA), in regione Campania: in particolare si sono approfondite strategie alternative per la riqualificazione del contesto paesistico-ambientale del sito archeologico, rapportando il progetto di valorizzazione del bene culturale con le prospettive di sviluppo territoriale alla scala sovralocale.

⁴ Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali, Università degli Studi di Napoli Federico II (2008), Bollettino *BDC* vol.8 n°1/2007, Atti della giornata di studi “Il malessere urbano e la ricerca dipartimentale: le responsabilità dell’architettura-urbanistica” Napoli 18 Giugno 2007, Officine Grafiche Giannini Editore, Napoli.

⁵ Calvino I. (1972), *Le città invisibili*, Mondadori Editore, Milano.

⁶ E.N.Rogers (1962), “Utopia della realtà”, in *Casabella-continuità* n°259, Milano.



Università degli Studi
di Napoli Federico II
Dipartimento
di Conservazione
dei Beni
Architettonici
ed Ambientali

Il malessere urbano e la ricerca dipartimentale

Le responsabilità
dell'architettura-urbanistica

L'impegno nella ricerca si è correlato al **dramma urbano** quotidianamente comunicatosi dalla stampa e dai canali televisivi, più volte richiamato dal Presidente della Repubblica, sollecitando la promozione della giornata di studi, volta ad enunciare proposizioni idonee ad orientare la futura ricerca dipartimentale, raccogliendo saperi, attori, stili interpretativi, temi progettuali, territorializzandone i contenuti.

Attori della giornata sono quindi i docenti, ricercatori, dottori di ricerca, dottorandi o borsisti, partecipi della comunità scientifica dipartimentale, ciascuno coinvolto con proprie tesi; nonché gli interessati che interverranno nel dibattito.

giornata di studi

**Lunedì
18 Giugno
2007**

**Parlamentino
della Camera
di Commercio
Industria ed
Agricoltura**

Via S. Aspreno, 2
Piazza della Borsa
Napoli



9.00_10.00	10.00_11.30	11.30_13.00	13.00_16.30	16.30_17.30	17.30_18.30
Introduzione ai lavori	La metropoli	Le città nella città il distretto storico centrale, città antica- città moderna	Le città nella città i quartieri del contemporaneo	Il sistema città	Sintesi

Francesco Forte
Malessere urbano e
ricerca dipartimentale

Luigi Fusco Girard
Ricerca, territorialità,
dilemmi del
contemporaneo

Massimo Clemente
Il governo della città
metropolitana di Napoli
Etica, politica,
pianificazione, sviluppo

Maria Cerreta
Pasquale De Toro
Ilaria Salzano
Modelli di intervento
e strategie di
trasformazione
Le valutazioni integrate
per la "città porto"

Gabriella Esposito
L'insicurezza sociale
a Napoli
I luoghi della paura

Marco Scerbo
Napoli, città o
metropoli? Per quali
utenti/attori?
Un'analisi critica alle
strategie previste
per la città

Claudia Trillo
La dimensione
metropolitana
ed il sistema
delle infrastrutture
e delle centralità

Dibattito

Mario Guarino
Edifici di interesse
storico-artistico
e prezzi degli immobili
nel centro antico di
Napoli

Gianluigi De Martino
Centro storico,
città nella città

Rosario Paone
Carmine Megna
Il colore di Napoli
Vicende, ricerche,
attualità e prospettive

Alessio D'Auria
La zona franca urbana
nel centro storico
di Napoli
Criticità e prospettive

Ilenia Iorio
Il Centro storico
di Napoli patrimonio
mondiale dell'umanità
Valorizzazione ed identità

Pierluigi Aveta
Opportunità e carenze
dell'intervento pubblico
e privato nel centro
storico di Napoli

Dibattito

Lucio Morrica
Architettura
contemporanea,
tessuti storici e
presistenze
monumentali
Esperienze a confronto

Francesco Bruno
Strategie progettuali
Rinnovamento/
mutazioni di identità

Marco Cante
Eleonora Giovane
di Girasole
La rimodellazione
dell'edilizia
residenziale pubblica
Una proposta per il
recupero delle "Vele"
di Scampia

Antonio Iazzetta
Città nella città
Il parco tecnologico
di Afragola

Dibattito

Lisa De Cristofaro
Le politiche per
l'infanzia nella
trasformazione
della città

Giuliana Langella
Misure regolamentari
per l'eco-efficienza
in architettura
Il non-caso Napoli

Francesco Ruocco
Nodi e centralità
Verso la costruzione
di uno scenario di ricerca

Dibattito

Giorgio Piccinato
Direttore del
Dipartimento
di Studi Urbani,
Università Roma Tre

Mario Cerasoli
Dipartimento
di Studi Urbani,
Università Roma Tre

Università degli Studi
di Napoli Federico II
Dipartimento
di Conservazione
dei Beni Architettonici
ed Ambientali
Via Roma, 402
80132 Napoli
tel. (+39) 081 2538664
fax (+39) 081 2538649
tel. (+39) 081 2538866
seminurb@unina.it

segreteria tecnica
Marco Scerbo
marcoscerbo@unina.it
Francesco Ruocco
ruoccofr@libero.it

Oltre il virtuale,
il realismo
per la sostenibilità

La recente crisi socio-economica mondiale del 2008-2009 è stata interpretata come conseguenza dell'assenza di regole efficaci nel governare il mercato finanziario. La questione delle regole di governo rilancia la necessità di rafforzare e riformare il sistema istituzionale come componente della triade istituzioni-università-impresa, ritenuta strategica per affrontare la recessione⁷. L'efficacia delle istituzioni non si misurerà nella capacità di sostituirsi al sapere delle università ed al fare delle imprese, ma nel sistema di regole messo in atto per ricreare un contesto virtuoso di programmazione e azione.

Le regioni europee sono coinvolte da circa 15 anni nella programmazione dei Fondi strutturali europei per rafforzare la loro coesione e competitività. Nelle regioni dell'Italia Meridionale, chiamate a raggiungere almeno il 75% del PIL medio europeo, le valutazioni e gli indicatori statistici presentati da molti Istituti accreditati (Svimez, Banca d'Italia), relativi alla programmazione regionale sui fondi europei 2000-2006, hanno evidenziato forti ritardi soprattutto nella capacità delle istituzioni di selezionare i progetti e le aree di intervento, concentrare la spesa e ricavarne risultati di impatto strutturale o significativo. Il recente rapporto della Banca d'Italia sull'economia regionale della Campania per l'anno 2008 ha evidenziato l'indietreggiamento di fatto al 2002, ovvero 7 anni di scarsa incidenza della programmazione regionale dei fondi europei, condizione aggravata dall'incedere della crisi attuale.

Questa condizione di crisi socio-economica globale e di scarsa efficacia delle istituzioni locali rende necessario un forte rinnovamento dell'azione di governo, basato sulla responsabilità espressione dell'autonomia locale e sulla capacità di valutazione a supporto della selezione degli interventi: si ritiene fondamentale affinare la valutazione di alternative redistributive o concentrate di spesa, differenziate in funzione del territorio. In generale il processo di evoluzione verso lo Stato delle autonomie non può tradursi nella frammentazione del localismo delle istanze, nel nanismo degli interventi, nella miopia delle politiche di sviluppo, soprattutto nel contesto italiano caratterizzato per circa il 72% da "piccoli comuni" (popolazione fino a 5.000 abitanti): da questo punto di vista l'evoluzione verso il "locale", sostenuto dalle politiche di coesione dell'Unione Europea, sarà parimenti un'evoluzione verso forme di associazione degli enti locali, unioni, fusioni o forme differenti e strumentali come agenzie di scopo. Nello stesso tempo, accanto alle istanze dell'autonomia e della responsabilità per lo sviluppo locale, si affermano con la Convenzione Europea del Paesaggio

⁷ *"Creative cooperation & innovation networks of educational entrepreneurial and public sector for sustainable future"*, In search of new Europe 2009, Conferenza Internazionale, Napoli 8 Maggio 2009.

(Firenze, 2000) nuove istanze di tutela estesa a tutto il territorio. Il *Paesaggio*, riconosciuto come Patrimonio della Nazione in Italia dall'art.9 della Costituzione Repubblicana, e l'*Autonomia*, anticipata dall'art.5 e poi sviluppata prima nel decentramento degli anni '70 e '90, poi con l'istanza federalista di fine/inizio secolo, appaiono come i due fuochi entro i quali necessariamente dovrà evolvere il progetto ed il piano di sviluppo locale e territoriale prossimo venturo, in una fase socio-economica particolarmente delicata. La ricerca e le intelligenze sono chiamate quindi a proporre modalità di correlazione tra tutela e sviluppo locale, nella prospettiva futura che il "locale" non corrisponderà tanto più ad una presunta identità da conservare nel tempo, piuttosto da riscoprire e rifondare nell'evoluzione verso una "società delle minoranze" (Forte, 2008), del multiculturalismo⁸. La pluralità delle identità si correla con l'istanza di tutela dei paesaggi, ma anche di trasformazione e ri-creazione secondo sistemi di valori in evoluzione. In questa scia si pone, dunque, il progetto per il bisogno di futuro. Memori dei deludenti risultati che l'interpretazione diffusa dello sviluppo locale ha espresso come approccio "adattivo" alle presunte vocazioni di un territorio, presupponendo in tal modo di perseguire la tutela dell'identità locale, si richiede un rinnovato pensiero sul binomio conservazione-trasformazione, nodo strategico per molti territori meridionali, marginali rispetto alle forme consolidate di sviluppo ma custodi di beni paesaggistici e culturali (Patrimonio Culturale) di enorme valore.

In questo senso l'invito del filosofo e sociologo tedesco Ralf Dahrendorf "*il mondo che verrà ha radici antiche*" (Dahrendorf, 2009) non solo si traduce nel tentativo di riscoprire il senso del capitalismo di risparmio rispetto alle recenti esaltazioni del consumo prima e del debito poi, ma suggerisce indirettamente la rilettura delle matrici storiche degli insediamenti, delle linee di ricerca della città antica e classica, della storia come suggestione di futuro, dell'archeologia come progetto di territorio proprio lì dove la storia ha maggiormente segnato i territori. Recentemente l'arch. Eugenio Ninios ha proposto l'attualità del rapporto conservazione-trasformazione e archeologia-progetto di città nel nuovo piano regolatore di Atene (non a caso la prima democrazia della storia a prova del rapporto città e autonomia

⁸ La categoria della diversità e della "diversificazione della diversità" o superdiversità è ormai considerata strutturante la società contemporanea, parallelamente con l'istanza della sostenibilità (diversità culturale e biodiversità): il pluralismo è conseguenza dei processi di globalizzazione che hanno esaltato i rapporti tra culture anche al di là del semplice rapporto di prossimità, tipico dei tradizionali fenomeni migratori (tecnologie di comunicazione). La diversità si configura come una forma di resilienza della città, di fatto complementare o correlata con la categoria della creatività. La diversità rappresenta dunque un fattore strategico di possibile competizione; tuttavia è necessario un governo della diversità e non una sua accettazione inerte, evidenziandosi i costi sociali ed economici dell'incontro tra culture. Di fronte agli effetti della globalizzazione, le città sfidano la diversità e il pluralismo per rafforzare la loro resilienza, ed in questa ricerca la dimensione creativa dei processi urbani esprime la sua potenzialità, in attesa di essere tradotta in strumenti, regole, comportamenti, forme dello spazio urbano, architetture (Tuzin Baycan Levent (2009), *Creativity and urban planning*, seminario organizzato dal

locale) e piano territoriale dell'Attica⁹: i sentieri del passato verso il Pireo diventano le direttrici di riqualificazione e connessione del centro storico della Polis per l'Atene del futuro. Un tema attuale, dunque, è il rapporto della storia con il "bisogno di futuro" (Forte, 2009) e la capacità della struttura amministrativa italiana e meridionale di sostenere questo processo di cambiamento in cui i rapporti pubblico-privato assumeranno necessariamente nuove forme.

Un livello intermedio di pianificazione, tra Regioni e Municipalità, potrebbe correlare – anche attraverso pratiche negoziali - innovazione territoriale e tutela delle risorse ambientali e culturali, definendo strumenti e regole per nutrire di "creatività" l'istanza di autonomia e autodeterminazione territoriale, contribuendo al rilancio istituzionale, sociale ed economico delle regioni meridionali. Allo stesso tempo un approccio negoziale alla scala sovralocale del processo di pianificazione del territorio non dovrebbe corrispondere in modo esclusivo ad un compito dell'ente provinciale (nell'ipotesi di conferma di tale istituto), per sganciare la metodologia e la pratica dalla "rigidità" dell'assetto amministrativo italiano (vedi l'esperienza del progetto Quadrilatero di connessione interregionale Umbria-Marche). E' il nuovo corso che si attende dall'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, dalla riforma federalista, dalla stagione dei nuovi piani paesaggistici, dalla prossima programmazione dei fondi europei e dal rinnovamento delle amministrazioni locali.

Nella condizione attuale di crisi socio-economica si esaltano le differenze tra leadership, eccellenze e creatività da un lato, inefficienze e ritardi dall'altro. Si è detto che la crisi è conseguenza di mancanza di regole nel mercato finanziario, che ha letteralmente drogato il mercato e, secondo qualcuno, messo in discussione lo stesso sistema capitalistico (Ruffolo, 2008), dopo che l'alternativa comunista nel 1989 ha conseguito una chiara sconfitta. E' viceversa significativo che accanto al necessario (obbligato) rilancio dell'intervento statale, si affermi l'istanza di autonomia e autodeterminazione per garantire un costruttivo rapporto tra economia, comunità e territorio, contro la degenerazione del virtuale, dell'immateriale e della stessa finanza creativa. Vi è un diffuso ripensamento dei valori e del passato: accanto agli ammonimenti del filosofo tedesco Ralf Dahrendorf sul capitalismo di risparmio, di consumo e di debito, il regista italiano Ermanno Olmi esalta lo spirito territoriale contadino con "*Terra Madre*", proposto al 59° Festival del Cinema di Berlino 2009.

Dottorato in "Metodi di valutazione per la Conservazione Integrata del patrimonio ambientale, urbano e architettonico" dell'Università Federico II di Napoli, 17 Settembre 2009).

⁹ Lectio Magistralis di Eugenio Ninios "*Il nuovo piano regolatore di Atene ed il Piano territoriale dell'Attica*", Giovedì 25 Giugno 2009, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Palazzo Serra di Cassano, Napoli.

E' possibile un ritorno a forme più sobrie di capitalismo di risparmio? E' possibile rilanciare la necessità di correlare i compensi economici ed il consenso politico a conquiste di lungo periodo per superare il "dominio della miopia"? Quale solidarismo potrà compensare l'"alleggerimento" dello Stato-Nazione?

Le reti che possono garantire il "mantenimento" della comunità, poiché a geometrie variabili e incubatori di solidarietà e competizione, vivono nei territori (Bonomi, 2009). E' molto probabile, dunque, che soltanto nei "territori" (e dunque nelle città, ovvero i nodi dei territori) si supererà la crisi sociale ed economica, e l'architettura e la pianificazione dovranno dare forma a questo cambiamento "contro la fine dell'architettura" (Gregotti, 2008).

Nell'esaltazione delle differenze nei comportamenti, le grandi e le piccole e medie imprese si riposizionano nel mercato globale e locale. Emerge l'ascesa del Gruppo Fiat che nella contrattazione con la casa automobilistica americana Chrysler segna la rivincita dell'industria sulla finanza, acquisendo il 35% delle azioni in cambio di capitale umano e tecnologia a supporto della rivoluzione verde annunciata dalla nuova presidenza statunitense (un vero e proprio baratto per sopperire alla crisi di liquidità della finanza mondiale). In Italia le piccole e medie imprese - il cosiddetto capitalismo molecolare - preferiscono spesso alla cassa integrazione proposta dal Governo centrale l'ottimizzazione dei loro fattori produttivi, trasferendo risorse umane dalla produzione al marketing o alla ricerca.

Il passaggio di molti investimenti dalla net economy alla green economy rilancia il ruolo dell'industria manifatturiera, per troppo tempo oscurata dall'esaltazione dei servizi e rafforzata dall'innovazione della tradizionale forma dei distretti produttivi territoriali. Se la "conoscenza è il coordinamento dell'azione per un fine" (Zeleny, 2004), non si può ridurre la società della conoscenza all'economia dei servizi, ma è necessario un rilancio della base produttiva manifatturiera: la Ricerca e lo Sviluppo senza un Fare ove trasferirsi non possono produrre innovazione (Gambardella, 2009). Il Governo italiano auspica che i distretti territoriali evolvano verso le cosiddette "reti d'impresa", aggregazioni transterritoriali e transmerceologiche, convergenti su determinati obiettivi e progetti, basate sull'integrazione delle competenze piuttosto che sulla frammentazione delle diverse fasi del ciclo produttivo. Le reti d'impresa sono forme contrattuali più flessibili delle fusioni, che permettono alle imprese di godere di incentivi all'aggregazione progettuale, come la tassazione aggregata e unificata in capo al distretto piuttosto che alle singole imprese, secondo il Decreto Legge 5/2009, in continuità con il programma Industria 2015 del precedente Governo (Sacrestano, 2009).

La crescente tendenza all'aggregazione territoriale e reticolare, alla quale partecipa diffusamente anche il sistema universitario, costituisce l'esempio di quell'effetto traino per l'innovazione che le imprese hanno sempre svolto nei confronti del territorio e delle istituzioni, come nell'accezione schumpeteriana dell'imprenditore. I Paesi più avanzati sono sempre caratterizzati da esperienze innovative nella relazione tra azione, regole e conoscenza, come nel "modello Goteborg" elaborato da Jon Rosvall per il sistema universitario, imprenditoriale ed istituzionale svedesi¹⁰: il Centro per l'Ambiente e la Sostenibilità GMV, per esempio, è una rete di saperi (Università di Goteborg e tecnologica di Chalmers) e attori differenti (imprese ed istituti di ricerca) focalizzata sulla ricerca e sulla conoscenza per lo sviluppo sostenibile. L'esperienza evidenzia la necessaria aggregazione "neurale" di competenze e attori differenti per "fare" sostenibilità e curabilità: ne consegue la competitività del sistema scandinavo (in Finlandia, per esempio, si contano addirittura 39 istituti politecnici¹¹).

Tuttavia, il rapporto impresa-università-istituzioni ha registrato risultati differenti nelle regioni italiane e costituisce un indicatore significativo della competitività delle imprese, dell'intraprendenza delle università, dell'efficienza ed efficacia delle istituzioni. Milan Zeleny ha chiarito il ruolo differente che le istituzioni svolgono nella triade rispetto al sistema produttivo e al sistema del sapere¹² (Zeleny, 2009). La triade è attivata dalla cooperazione impresa-università, con le istituzioni a svolgere un ruolo importante ma di complemento, necessariamente concentrato a supportare il sistema con regole di contesto. Spesso, invece, le istituzioni assumono un ruolo predominante, ritenendosi uniche depositarie del sapere e del fare, magari venendo meno proprio al principio di efficienza che il sistema richiede loro. In questo modo, nel Mezzogiorno d'Italia, spesso, l'impresa è pubblica e la gestione e realizzazione dei progetti è affidata a operatori pubblici, con la "cooptazione" del sapere universitario, segno di una triade istituzioni-impresa-università effettivamente disattivata.

Nel tentativo di superare l'attuale crisi socio-economica, per l'Europa e l'Italia si auspica la cooperazione delle imprese e delle università attraverso la rete delle regioni e dei territori

¹⁰ Rosvall J. (2009), *Reti neurali e conservazione integrata: impresa, ricerca, istituzioni pubbliche. Il modello Goteborg*, seminario organizzato dal Dottorato in "Metodi di valutazione per la Conservazione Integrata del patrimonio ambientale, urbano e architettonico" dell'Università Federico II di Napoli, 15 Settembre 2009.

¹¹ Carlsson C. (2009), "Creativity & knowledge: the Finnish experience with mobile value service", Brannback M. (2009), "Educational, entrepreneurial and public sector networks for sustainable future", relazioni alla seconda sessione "International best practices" della Conferenza Internazionale "Creative cooperation & innovation networks of educational entrepreneurial and public sector for sustainable future", In search of new Europe 2009, Napoli 8 Maggio 2009.

¹² Zeleny M. (2009), "Creativity & innovation as engines to overcome the crisis", relazione alla prima sessione "Creative value processes in a new context" della Conferenza Internazionale "Creative cooperation & innovation networks of educational entrepreneurial and public sector for sustainable future", In search of new Europe 2009, Napoli 8 Maggio 2009.

italiani ed europei: le istituzioni non dovrebbero sovrapporsi a queste reti con la presunzione di interpretare in modo esclusivo l'istanza di connessione e cambiamento, ma viceversa fornire strumenti, strategie, piattaforme materiali ed immateriali per supportare le reti *neurali* del capitale sociale, umano, relazionale delle città.

Autonomia, paesaggio e negoziazione si possono considerare come categorie fondanti il processo di cambiamento che si manifesta nell'evoluzione del sistema amministrativo verso nuove forme di responsabilità del governo locale; nell'impossibilità di concentrare la tutela in "recinti protetti dalla trasformazione", e dunque nella sfida alla creazione di paesaggi e di identità plurali; nel rapporto negoziale pubblico/pubblico e, soprattutto, pubblico/privato, come conseguenza del progetto di sviluppo nello Stato delle autonomie locali e dell'estensione della tutela a tutto il territorio. Relazionalità istituzionale, amministrativa e paesaggistica impongono un'evoluzione del pensiero strategico ed operativo multiattoriale e multidimensionale; in questo scenario si ribadisce il ruolo della valutazione delle alternative di trasformazione, unico strumento per interpretare le identità plurali, diramare le incertezze, traguardare il futuro.

La presente tesi di dottorato si articola in capitoli:

nel *Capitolo 1* si correlano le tre categorie di ispirazione della tesi ovvero Autonomia, Paesaggio e Negoziazione, esponendo le innovazioni di senso e di metodo che le hanno coinvolte nel tempo e chiarendo perché costituiscono dimensioni prospetticamente convergenti nella contemporaneità del progetto di sviluppo del territorio;

nel *Capitolo 2* l'interpretazione della correlazione tra le tre categorie individua come contesto della territorializzazione la Regione Campania, analizzandone la condizione socio-economica di fronte alla recente crisi del 2008-2009 (Banca d'Italia, Svimez, Cittalia) e le proposte istituzionali in tema di pianificazione e programmazione del territorio (PTR, DSR);

nel *Capitolo 3* si focalizza l'analisi sul contesto della Valle dell'Alento, nella sub-regione del Cilento, formulando una controproposta rispetto alle tesi del Piano Territoriale Regionale, inerente la strategia di livello sovralocale della Valle, ponendo al centro del progetto la rigenerazione funzionale e la riqualificazione urbanistica e paesaggistica del contesto del Parco archeologico di Elea-Velia;

il *Capitolo 4* specifica la strategia proposta a livello sovralocale o d'area con la specifica inerente il Parco archeologico di Velia, a partire dalle condizioni di criticità paesaggistiche e funzionali. La valutazione della congruità insediativa, funzionale, morfologica e percettiva del

contesto dell'area archeologica è premessa per il progetto di riqualificazione, coinvolgente il l'individuazione del nuovo Museo archeologico di Elea-Velia, nuova attrezzatura di rango sovralocale e magnete urbano in grado di integrare il bene culturale nella dimensione urbana ed, al tempo stesso, contribuire alla riqualificazione del tessuto edificato che occupa la fascia costiera. La tesi proposta approfondisce il ruolo del disegno strategico alla scala sovralocale e le modalità negoziali per la valorizzazione delle aree di maggior pregio paesaggistico e culturale.

CAPITOLO 1

AUTONOMIA E SVILUPPO, PAESAGGIO E NEGOZIAZIONE

1.1. La dimensione spaziale nelle teorie dello sviluppo

La consapevolezza del ruolo della variabile spaziale nelle politiche di sviluppo è a fondamento dell'evoluzione teorica e metodologica dell'economia regionale¹. Le teorie neoclassiche sottintendevano una determinata influenza del fattore spaziale nell'allocatione differenziata delle condizioni di sviluppo, ma non la approfondivano. Esse erano maggiormente interessate al rigore metodologico del modello interpretativo, che sarebbe stato messo in discussione dalla considerazione delle specificità “locali”: un'impostazione, dunque, dichiaratamente macroeconomica. Di conseguenza le prime elaborazioni circa il ruolo dello spazio nei processi socio-economici ed urbani hanno risentito di queste premesse ed hanno assunto l'immagine di uno spazio *fisico-metrico*, all'interno del quale le possibili alternative di localizzazione di imprese e famiglie si spiegavano secondo i tradizionali criteri della riduzione del costo di trasporto. Eppure le cosiddette teorie della localizzazione² sono giunte a comprendere il potenziale valore aggiunto determinato dal fattore spaziale, attraverso i concetti di *esternalità* e di *economie di agglomerazione*: la staticità neoclassica tende ad evolvere verso la considerazione di aspetti dinamici e non lineari, contaminando la lettura dei fenomeni macroterritoriali con l'assunzione di elementi microterritoriali.

Se dunque l'economia regionale “*si occupa di analizzare la capacità di un sistema sub-nazionale – sia esso una regione, una provincia, una città, un territorio con caratteristiche economiche specifiche – di sviluppare attività economiche, di attrarle e di generare in loco le condizioni per una crescita duratura*” (Capello, 2004), il senso della ricercata correlazione tra fattori spaziali e condizioni di sviluppo socio-economico è quello di “posizionare” la regione

¹ W. Isard (1956).

² W.Christaller (1933), A.Losch (1954), W.Alonso (1964), J.H. Von Thunen (1826), E.M.Hoover (1948).

all'interno del sistema economico nazionale ed internazionale ovvero comprenderne *il ruolo*³. Si è sviluppata quindi una teoria della crescita regionale che si è differenziata dalle teorie della localizzazione per la concezione spaziale *astratta e discreta*, riconducibile dunque a punti ai quali associare un vettore rappresentativo delle caratteristiche di interesse⁴ (ad esempio la crescita del prodotto o del reddito pro capite). Si trattava di una modalità di traduzione in termini micro di condizioni apparentemente macroeconomiche, con il pregio di poter comunque mantenere una modellizzazione analitica del processo di sviluppo (Camagni,1992) di una determinata “regione”.

L'esaltazione, viceversa, del fattore agglomerazione nella distribuzione spaziale delle condizioni di sviluppo, già anticipata dalle teorie della localizzazione, ha permesso di ricondurre lo spazio a “relazioni”, piuttosto che a punti, ritenute in grado di spiegare le differenze nei processi di sviluppo locale. L'approfondimento, dunque, delle economie di agglomerazione ha suggerito una concezione dello spazio *diversificato-relazionale*, che sembra ormai perdere qualsiasi riferimento alle premesse metodologiche delle teorie neoclassiche, in funzione della considerazione dei processi di sinergia, accumulazione, sedimentazione che si generano a livello locale. La consapevolezza che le condizioni di sviluppo si realizzano o si distribuiscono in modo differenziato e largamente selettivo ha condotto F.Perroux negli anni '50-'60 a teorizzare i “poli di sviluppo” ovvero polarità in cui si concentrano, si accumulano e si moltiplicano mutuamente le condizioni di sviluppo grazie all'effetto della prossimità spaziale⁵.

L'agglomerazione in queste teorie si è tradotta spesso in un processo induttivo, condotto ad esempio dagli Stati centrali verso le aree periferiche con l'obiettivo di trasferire “condizioni di sviluppo possibili” secondo una logica diffusiva sul territorio. Viceversa, alla stessa accezione di spazio si può pervenire anche attraverso l'esaltazione delle condizioni locali ed effettive per lo sviluppo, in un processo dunque deduttivo o “dal basso” che approfondisce ulteriormente il senso dell'agglomerazione e dell'accumulazione locale. In queste teorie l'accumulazione non è solamente spaziale ma anche temporale, ovvero frutto di una sedimentazione di valori, obiettivi e regole condivise che ne hanno strutturato nel tempo le “condizioni di sviluppo”, generando forme proprie chiamate ad esempio “distretti”, “milieux locali”.

³ Questa assunzione è di enorme attualità se riportata al ruolo delle città nella competizione globale, e in qualche modo riassume il senso ultimo del processo di rafforzamento di uno Stato delle autonomie, anche in Italia.

⁴ W. Isard (1949), J.Friedmann (1966), H.Hoyt (1954), W. Leontief (1953), R. Harrod (1939).

⁵ F.Perroux (1955).

La sedimentazione dei valori e delle capacità relazionali nel tempo trova nel patrimonio culturale e paesaggistico una potenziale traccia ispiratrice di nuove possibili azioni, politiche, strategie, secondo modalità non esclusivamente discontinue rispetto al passato ed al presente, ma sapientemente innovative. Il sapere materiale ed immateriale si trasforma dunque in un fattore competitivo: lo sviluppo recente prima dell'economia dei servizi poi dell'economia della conoscenza e quindi dell'esperienza e della creatività costituiscono interpretazioni successive del cambiamento avvenuto nella base economica urbana e territoriale.

Nel territorio sono dunque ritrovabili agglomerazioni che riducono il costo di transazione, amplificano l'effetto mutuo delle esternalità positive e traducono la concorrenzialità tra i singoli in competitività del sistema⁶. Si tratta delle teorie che hanno permesso di codificare il ruolo più che del capitale umano in sé, del capitale relazionale⁷. In senso concettuale l'esaltazione delle relazioni avviene a discapito del rigore nel riferimento geografico, potendo riferirsi ad uno spazio immateriale, al concetto di *governance* più che di *government*⁸. Si può dunque parlare a ragione di *teorie dello sviluppo*, in quanto non interessate a comprendere le differenze in funzione di parametri fortemente aggregati (dal dato nazionale all'allocazione regionale), ma piuttosto ad analizzarne i processi che li possono generare (sviluppo generativo).

Nelle recenti evoluzioni teoriche e metodologiche sullo sviluppo, si è assunta l'intenzione di correlare diversificazione, e dunque economie di agglomerazione, con modellizzazione analitica, giungendo a concezioni spaziali cosiddette *diversificate-stilizzate* che non sono interessate ai processi generativi delle condizioni di sviluppo (il ruolo ad esempio del capitale relazionale), riducono strumentalmente lo spazio-territorio a punti, e tra questi riconoscono polarità di accumulazione, in grado di differenziare il tasso di crescita anche tra aree all'interno della stessa regione. Privata del legame con lo "spazio-territorio", tuttavia, la crescita è ancora concepita come endogena, basata su combinazioni tra rendimenti crescenti e costi di trasporto, riprendendo le argomentazioni della teoria delle localizzazioni⁹.

Le economie di agglomerazione sono state alla base delle politiche per *poli di sviluppo*, condotte per molto tempo nelle aree meridionali italiane con l'obiettivo di sostenere il processo di industrializzazione. Alle economie di agglomerazione si sono affiancate le

⁶ G.Becattini (1979), A.Marshall (1920), R.Cappellin (1980).

⁷ R.Camagni (1992).

⁸ "Proprio perché le teorie a spazio diversificato-relazionale degli anni '70 e '80 definiscono come determinanti per lo sviluppo le esternalità territoriali, nella forma di economie di localizzazione e di prossimità spaziale, esse sottolineano (per la prima volta nella storia del pensiero economico) il ruolo delle condizioni e dei fattori endogeni sullo sviluppo locale" (Capello, 2004).

⁹ P. Krugman (1993), G.Myrdal (1959).

strategie di rafforzamento delle condizioni strutturali allo sviluppo, come ad esempio la gestione delle risorse idriche o la rete infrastrutturale, perseguite dall'intervento straordinario. La drastica riduzione dell'intervento straordinario e le evoluzioni successive hanno corrisposto con l'alleggerimento dell'intervento dello Stato e con la ripresa di un lento e complesso processo di costruzione dello Stato delle autonomie, anticipato dalla Costituzione Repubblicana del 1948 e in progressivo perfezionamento a partire dalla regionalizzazione degli anni '70.

La dimensione urbana come condizione di debolezza strutturale dell'economia meridionale è risultata esito condiviso delle argomentazioni sui possibili "sentieri di sviluppo". La stessa questione urbana è tuttavia da tradurre nella contemporaneità come questione delle "autonomie locali" e del locale come punto di partenza necessario ed obbligato nella riflessione teorica e metodologica per lo sviluppo.

La condivisione sul senso da attribuire al "locale" non appare comunque ancora perseguita, ritrovandosi criticità tra la gestione nelle politiche urbane, gli esiti raggiunti manifestati dalle emergenze ambientali ed occupazionali e le dichiarazioni politiche rilevabili nei documenti programmatici regionali, circa lo "sviluppo locale" come matrice interpretativa del riequilibrio regionale in senso policentrico.

Allo spazio-territorio, inteso come spazio dell'autonomia locale in cui si generano processi di agglomerazione e di accumulazione, si affianca uno spazio-paesaggio, ovvero un luogo di relazionalità che le recenti innovazioni metodologiche in materia hanno esteso oltre le emergenze, sovrapponendosi di fatto allo spazio-territorio e proponendo un nuovo rapporto tra autonomia e paesaggio, corrispondente anche ad un originale quanto attuale campo di sperimentazione. Se la diversificazione nella concezione dello spazio, propria delle economie di agglomerazione, coltiva l'immagine della "rete" (nodi e connessioni), la tutela paesaggistica estesa propone la continuità relazionale come imprescindibile. In questa concezione dello spazio, contemporaneamente discreta e continua, è chiamata ad agire e costituirsi l'autonomia per lo sviluppo locale.

1.2. Autonomia e sviluppo locale

Di fronte alle criticità della crisi socio-economica del 2008-2009 si conviene che l'istanza di cambiamento debba basarsi su di un nuovo sistema di regole che garantisca il rafforzamento di networks innovativi in sostituzione delle reti ambigue e irresponsabili che il sistema finanziario, lasciato alla sua libera evoluzione, ha mostrato in questi anni. Il potenziamento della triade **istituzioni-università-imprese** si è proposto come strategia di cambiamento e ricostruzione del capitale sociale e relazionale, ovvero della fiducia sociale¹⁰.

La sfida si pone anche per il sistema Italia, tradizionalmente frenato da rendite accademiche, istituzionali o economiche e, invece, invitato alla rifondazione di nuove reti dell'innovazione. L'autodeterminazione delle imprese in cooperazione con il sistema universitario è una caratteristica diffusa nelle regioni centro-settentrionali d'Italia, parallelamente al perseguimento di maggiore autonomia e responsabilità nel governo locale. La competitività delle imprese, la cooperazione delle università, la responsabilità delle istituzioni sono la chiave del sistema territoriale di qualità che le politiche europee di coesione e competitività cercano di implementare da ormai 15 anni, con la programmazione dei fondi strutturali per lo sviluppo locale e sostenibile. In Italia solo le istituzioni regionali e locali del centro-nord si sono dimostrate pronte ad implementare il tema dello sviluppo locale e dell'accountability, grazie ad un contesto culturale e istituzionale già maturo rispetto ai temi dell'autonomia e dell'efficienza. Le culture locali diffuse nell'Italia centro-settentrionale hanno sostenuto sin dal finire del secolo XX la riforma federalista e lo Stato delle Autonomie, per superare la stagnazione istituzionale ed operativa dello Stato centrale. Non altrettanto è avvenuto nelle regioni meridionali, storicamente più dipendenti dai trasferimenti statali: la sfida europea dello sviluppo locale ha infatti trovato nel Mezzogiorno d'Italia diffuse inerzie. In Regione Campania, per esempio, gli indicatori statistici dimostrano l'inefficacia dei programmi elaborati per raggiungere l'obiettivo del 75% del PIL medio europeo e il Rapporto 2008 della Banca d'Italia sull'economia regionale dimostra la scarsa incidenza della programmazione condotta sull'assetto socio-economico della regione (Banca d'Italia, 2009).

Tuttavia è presente nella storia italiana una forte tradizione culturale e politica che ha coltivato l'ideale federalista, dell'autodeterminazione dei popoli, del municipalismo e dell'autonomia dei territori, come strumenti per conseguire migliori condizioni di sviluppo sociale ed economico (Vitale, 2009): *Carlo Cattaneo* (1801-1869) propose invano la via

¹⁰ La tesi è emersa dalla Conferenza internazionale “*Creative cooperation & innovation networks of educational, entrepreneurial and public sector for sustainable future. In search of new Europe*”, Napoli 8 Maggio 2009.

federalista all'unità repubblicana italiana, *Gaetano Salvemini* (1873-1957) correlò autonomia e meridionalismo, *Don Luigi Sturzo* (1871-1959) si batté per lo Stato minimo basato sull'autodeterminazione dei municipi. Questa articolata riflessione ha contribuito nella fase costituente della Repubblica all'impostazione dell'art. 5 della Carta Costituzionale: *“La Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”*. Successivamente, nel secondo dopoguerra, di fronte alle esigenze di ricostruzione materiale, economica e sociale, si esaltò nuovamente l'istanza di autodeterminazione nel rapporto comunità-territorio (*Adriano Olivetti*), basato sulla correlazione tra istanze del lavoro e bisogni sociali, proponendo la comunità territoriale come superamento dei conflitti di classe. L'esperienza successiva dei distretti produttivi capitalizzerà in gran parte le esperienze comunitarie promosse da Adriano Olivetti.

Negli anni '70 l'implementazione dell'articolo 5 della Costituzione segna una prima stagione degli enti locali (Legge delega n°281 del 16 Maggio 1970 e n° 382 del 22 Luglio 1975 con rispettivamente DPR n°8 del 15 Gennaio 1972 e DPR n° 616 del 24 Luglio 1977 di attuazione), definita del **decentramento verticale**. Ma se in questa prima fase il processo di autonomia è tutto interno agli Stati-nazione, con il processo di globalizzazione degli anni novanta il latente indietreggiamento e “alleggerimento” degli Stati centrali favorisce un nuovo protagonismo delle città e dei territori, sulla scia dei principi di sussidiarietà e di responsabilità delle politiche europee per lo sviluppo locale (l'Europa delle Città).

Si tratta di un processo di **decentramento orizzontale**, in cui gli enti locali si pongono sullo stesso piano degli Stati, al centro delle istituzioni, perché più prossimi ai cittadini.

Negli anni 2000 con la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione (Legge n°3 del 18 Ottobre 2001) è cominciata la riorganizzazione in senso federale della Repubblica Italiana, sfociata nel cosiddetto “federalismo fiscale” divenuto nel 2009 legge dello Stato (Legge n°42 del 5 Maggio 2009).

Nel 1989 la caduta del Muro di Berlino segna la crisi del modello amministrativo centralistico: anche in Italia comincia la lenta stagione delle riforme amministrative e costituzionali (nel 2009 ancora non perfezionatasi) tese a costruire un'azione di governo semplificata ed equa, efficiente ed equilibrata, passando dal centralismo allo Stato delle autonomie, sulla crescente spinta della Unione Europea alla responsabilità e autodeterminazione delle regioni, dei territori, degli enti locali. Nel 1986 l'approvazione in

sede europea della “Carta delle Autonomie Locali” ha definito i principi generali a cui ispirarsi nella costruzione dell’Europa delle regioni e dei territori: la *sussidiarietà* (cioè l’amministrazione deve essere assegnata all’ente più vicino al cittadino), l’*autonomia* (nell’accezione politica, normativa e organizzativa) e la *partecipazione popolare*.

Nel triennio 1989-1991 si rafforza in Italia la legislazione in materia di categorie strutturanti il territorio e la comunità nazionale: **Legge n°183 del 18 Maggio 1989** sulla pianificazione in difesa del suolo dai dissesti idrogeologici; **Legge n°142 dell’8 Giugno 1990** sull’ordinamento delle autonomie locali, che obbliga e disciplina la pianificazione di coordinamento sovralocale come compito delle province; **Legge n°394 del 6 Dicembre 1991** sulla protezione della natura, la gestione e pianificazione dei parchi naturali. Attraverso l’istituzione di nuovi enti (autorità di bacino ed enti parco) ed il rafforzamento di altri esistenti (province) lo Stato centrale assicura la tutela del territorio nei suoi valori culturali ed ambientali (politica dei parchi) e per la sicurezza degli insediamenti e delle popolazioni. Allo stesso tempo, tuttavia, rilancia il tema delle autonomie locali oltre il decentramento degli anni ’70: la pianificazione territoriale di coordinamento (area vasta) si delinea tra l’istanza di tutela delle invarianti (l’integrità dei suoli e il valore delle risorse ambientali e culturali) ed il progetto di innovazione da condurre nel coordinamento delle istanze locali. Le autorità di bacino e gli enti parco, dunque, hanno una funzione di controllo delle politiche locali di sviluppo, mentre le province, gli enti strumentali e le forme associate e consortili degli enti locali svolgono una funzione di coordinamento, di ottimizzazione, di gestione operativa dell’azione locale di governo.

E’ significativa l’introduzione di categorie fondanti una nuova azione locale coordinata, secondo un’interpretazione del territorio che esalta le dominanti morfologiche e, quindi, le valli (la valle o il bacino fluviale) oppure gli ambiti di maggiore qualità ambientale nel rapporto artificio-natura (le aree parco). Con l’istituzione di nuove aree protette, regionali o nazionali, in aree marginali soprattutto del Mezzogiorno, si sono attivati processi di autorappresentazione ed autodeterminazione, a partire dai quali si è auspicato il rinnovamento dell’azione amministrativa in termini di efficienza, efficacia, responsabilità e coordinamento locale.

Nel nuovo quadro amministrativo di riferimento significativa è l’introduzione dell’istituto della **Città Metropolitana** che dovrebbe sostituire gli enti provinciali dei principali capoluoghi italiani. Alla categoria metropolitana l’ordinamento istituzionale italiano giunge in ritardo rispetto alle riflessioni da tempo presenti in letteratura (soprattutto nel mondo

anglosassone¹¹), che esprimono la condizione metropolitana come superamento del dualismo città e campagna, comunità urbana e comunità rurale, accentramento funzionale terziario/produttivo e estensione agricola di supporto.



Fig.1: *Greater London Plan 1944, Sir Patrick Abercrombie*: il piano della Grande Londra del 1944 coltiva il concetto di area metropolitana attraverso il rafforzamento di ambiti territoriali complementari alla città principale nella forma di comunità locali, e di un sistema di parchi ed aree verdi di raccordo. Londra e le sue comunità contermini risultano coprotagoniste nell'assetto policentrico metropolitano.

L'assetto metropolitano è di fatto un progetto tra comunità differenti, posizionate nello spazio regionale, identificabili per caratteri sociali, economici e funzionali complementari rispetto alla città/comunità madre. La Città Metropolitana non si configura come semplice estensione territoriale del ruolo dominante del capoluogo, ma come espressione del co-protagonismo di comunità territoriali differenti, interconnesse dalla rete su gomma e su ferro, produttrici di servizi e funzioni per l'intera area metropolitana secondo gerarchie funzionali e localizzative. La densità del sistema è indicatore del nuovo status raggiunto (polifunzionalismo e policentrismo).

La Città Metropolitana, dunque, è riconosciuta come progetto di autonomia locale, con funzioni corrispondenti a quelle della provincia (Legge 142/1990 art.18 comma 5), per cui la pianificazione della provincia capoluogo si intende come piano metropolitano.

Nel tentativo di attuare nel tempo il duplice obiettivo del risanamento del debito (per le conseguenze della perequazione delle passività locali) e del decentramento di competenze, la legge 142/1990 disciplina l'ordinamento delle autonomie locali. Le comunità locali ordinate in province e comuni sono dotate di autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché di autonomia impositiva e finanziaria, nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica. (artt.1,2); la legge

¹¹ R.D.McKenzie (1933), D.Bogue (1950), E.M. Hoover, R.Vernon (1959).

regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico e civile; la regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale, disciplina i relativi strumenti e la pianificazione territoriale di comuni e province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali (art.3); i comuni e le province adottano il proprio statuto che stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio (art.4); si definiscono gli istituti della partecipazione popolare (art.6) e ruolo e compiti degli enti locali (artt.9,14); si istituiscono le aree metropolitane nelle zone comprendenti i principali capoluoghi di regione italiani e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali (art. 17): in queste zone i comuni possono costituirsi in città metropolitane, previa consultazione referendaria delle popolazioni interessate; le città metropolitane assumono le funzioni delle province (art.18). La legge 142/1990, inoltre, prospetta per gli enti locali le forme per l'esercizio associato di funzioni come unioni (art.26) e comunità montane (art.28); propone gli enti strumentali come aziende speciali (art.23) e le forme per la gestione dei servizi come i consorzi (art.25); introduce l'istituto dell'accordo di programma (art.27) per coordinare ed integrare l'azione di più enti pubblici.

Si ripristina inoltre per gli enti locali la possibilità (abolita dalla legge 43/1978,) di emettere titoli obbligazionari esclusivamente per il finanziamento di investimenti: una forma di finanziamento non nuova e regolamentata successivamente con la legge 724/1994 (art.35).

La legge 142/1990 aveva individuato un termine entro il quale le regioni avrebbero dovuto delimitare l'area metropolitana: non ne è seguito alcun risultato, nonostante alcune sperimentazioni condotte. Di fatto la legge sulle autonomie locali ha inaugurato una fase di sperimentazione nell'evoluzione verso uno Stato delle Autonomie basato sul federalismo e la responsabilità locale: non solo per i comuni, ma soprattutto per le province che vedono per la prima volta riconoscersi funzioni significative e fondamentali nel perfezionare e coordinare l'azione locale di governo.

Vengono di seguito riportati gli articoli riguardanti funzioni e compiti di programmazione dei comuni e delle province.

Legge 142/1990 Capo IV – Il comune

Art.9 Funzioni *“1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell’assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.*

2. Il comune, per l’esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.”.

Lo Stato favorisce la fusione tra più comuni attraverso contributi mentre la legge garantisce adeguate forme di rappresentanza per le comunità di origine anche attraverso l’istituzione di municipi (artt.11,12)

Capo V – La provincia

Art. 14. Funzioni.

“1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l’intero territorio provinciale nei seguenti settori: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell’ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l’edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.

3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dalla presente legge per la gestione dei servizi pubblici.”

Art.15. Compiti di programmazione.

“1. La provincia: a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione; b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale; c) formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell’attività programmatica dei comuni.

2. La provincia, inoltre, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali (...).”

Art. 16. Circondari e revisione delle circoscrizioni provinciali.

“La provincia, in relazione all’ampiezza e peculiarità del territorio, alle esigenze della popolazione ed alla funzionalità dei servizi, può disciplinare nello statuto la suddivisione del proprio territorio in circondari e sulla base di essi organizzare gli uffici, i servizi e la partecipazione dei cittadini (...).”

La pianificazione territoriale di coordinamento, già prevista dalla legge urbanistica nazionale n°1150 del 17 Agosto 1942 come facoltativa, limitata nello spazio e di compito ministeriale, diventa dunque obbligatoria, viene estesa all'intero territorio e viene assegnata enti locali provinciali, trovando ulteriore legittimazione nel Dlgs. n°112 del 31 Marzo 1998 di attuazione della Riforma Bassanini (Legge n°59/1997) che riconduce ad unità le figure di piano di area vasta separate e speciali.

Mentre si riconoscono allo Stato centrale *“i compiti relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del paese”* (art. 52), *“1. La regione, con legge regionale, prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti. 2. In mancanza dell'intesa di cui al comma 1, i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale.”* (art. 57).

Secondo questa accezione il piano territoriale di coordinamento provinciale assume la natura di “piano unico” del territorio alla scala di area vasta, riferimento esclusivo per la pianificazione urbanistica comunale. Il coordinamento delle istanze di sviluppo locale da un lato e la considerazione dei valori del Paesaggio dall'altro (tutelato dall'art.9 della Costituzione) rendeva il piano di area vasta un nuovo significativo campo di sperimentazione, a supporto dell'evoluzione dello Stato delle autonomie. L'aspirazione alla **norma unica di uso e tutela del suolo** non è nuova, infatti la definizione stessa di urbanistica comprende il concetto di disciplina di uso e di tutela (Giovanni Astengo, come assessore alla Regione Piemonte fece approvare la legge urbanistica regionale n°56 del 5 Dicembre 1977 *“Tutela ed uso del suolo”*).

Rispetto all'impostazione esclusivamente estetica e dunque selettiva dei piani paesistici ai sensi della Legge n°1497 del 29 Giugno1939, la tutela del paesaggio si arricchisce con la legge n°431 dell'8 Agosto1985 (cosiddetta legge Galasso) di contributi propri dell'ecologia e delle scienze ambientali, estendendosi ad intere categorie di beni, pur confermandosi un approccio ancora selettivo, che tende sostanzialmente a “conservare” le bellezze paesaggistiche, senza approfondire le loro relazioni con il contesto ed il resto del territorio. Con il decentramento sancito dal DPR 616/1977, lo Stato ha trasferito alle regioni la materia urbanistica, riservandosi di delegare quella paesistica (Legge 1497/1939) ma riservando a sé la tutela dei beni culturali (Legge n°1089 del 1 Giugno 1939). La frammentazione tra le

competenze è evidente, al pari della separazione spaziale tra aree tutelate ma di fatto già “conservate” ed aree non tutelate, spesso compromesse e perciò certamente bisognose di diffusa riqualificazione (Dal Piaz, 1999).

Tuttavia le sentenze della Corte Costituzionale (n°55,56/1968) avendo chiarito la diversità tra apposizione del vincolo paesistico ed espropriazione per pubblico interesse, hanno sancito la legittimità del doppio regime, paesistico ed urbanistico, rendendo impropria la prospettiva di una unificazione della norma, quanto opportuna una impegnativa sperimentazione di convergenza (Forte, 1991).

La Legge 431/1985 aveva reso obbligatorio per le regioni la predisposizione di piani paesistici o piani urbanistici territoriali con particolare attenzione ai valori paesistici nella *tutela e valorizzazione ambientale* (art.1 bis L.431/1985) dei beni paesaggistici riconosciuti per decreto o tutelati per legge. La separazione dei beni da tutelare dal loro contesto poteva dunque superarsi con l’istituto del PUT o Piano Urbanistico Territoriale con particolare attenzione ai valori del paesaggio, da tradursi grazie all’art.15 della legge 142/1990 e art.57 del Dlgs. 112/1998 in Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale con attenzione ai valori del paesaggio.

La Regione Campania per rispondere agli obblighi imposti dalla Legge 431/1985 aveva promosso studi preparatori per la predisposizione dei Piani Paesistici, individuando 7 Spazi paesistici in funzione del paesaggio geografico e 30 Ambiti paesistici in funzione del paesaggio antropico. Questi ultimi ambiti sarebbero stati oggetto di Piani Urbanistici Territoriali di area, fondati sull’attenzione ai valori di Paesaggio: tuttavia le proposte formulate non furono assunte dal governo regionale che riuscì a predisporre soltanto il PUT della Penisola Sorrentino-Amalfitana, lasciando il resto dei beni paesaggistici alla pianificazione sostitutiva ministeriale (Forte 2003). Dopotutto con la legge regionale n°24 del 18 Novembre 1995 la Regione Campania aveva comunque disciplinato l’attività di salvaguardia e valorizzazione dei beni paesistici, ambientali e culturali per “*difendere le risorse paesistiche ed ambientali quali obiettivi primari della propria politica territoriale*”. La legge regionale 24/1995 in sostanza disciplinava la formazione del Piano Urbanistico Territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali (art.4), strumento principale di tutela e valorizzazione accanto alle politiche per l’istituzione dei parchi, ai piani paesistici (L.1497/1939), ai piani di assestamento forestale e piani naturalistici (L.394/1991), ai piani faunistici (L.157/1992), ai programmi pluriennali di attuazione (L.10/1977) e programmi integrati di intervento (L.179/1992). Tuttavia l’esperienza della Penisola

Sorrentino-Amalfitana rimase unica mentre i piani paesistici sostitutivi o cosiddetti “ministeriali” manifestarono carenza tanto nella ricognizione del territorio quanto nell’istanza di modulare conservazione e innovazione. La sistematicità della ricognizione e la comprensione dell’innovazione attraverso la valutazione di compatibilità sono state oggetto viceversa di altre esperienze come il Piano Paesistico della Basilicata Tirrenica che in parte ha anticipato le innovazioni di metodo e di senso del successivo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (Dlgs. 42/2004). In Campania, invece, l’obbligo imposto alle regioni di delimitare l’area metropolitana (L.142/1990), per quanto alla fine non perseguito, intravedeva la possibilità di ricorrere al PTCP per governare il raccordo tra unità ambientali protette (aree parco) e sistema insediativo polinucleare e policentrico metropolitano (Forte, 2003).

Con la riforma costituzionale introdotta con la Legge n°3 del 18 Ottobre 2001 si preciserà la natura della competenza statale, esclusiva in materia di tutela e concorrente con le regioni in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali che, con il Dlgs. 42/2004 “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio” e s.m.i., si riuniranno nella categoria di “Patrimonio Culturale”, tutelato dall’art.9 della Carta Costituzionale. Ma è l’innovazione della Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, che estende la tutela all’intero territorio, a riaprire la sfida culturale, metodologica ed operativa della norma unica di uso e tutela del suolo e, più in generale, del rapporto tra conservazione e trasformazione. Con legge regionale n° 13 del 13 Ottobre 2008 la Regione Campania ha disposto che il piano paesaggistico sia regionale ed unitario (come richiesto dal Dlgs.63/2008), esteso ai Beni paesaggistici oggetto di tutela, con il concorso del piano territoriale di coordinamento provinciale per disciplinare *tutela ed uso* del resto del territorio regionale.

Le innovazioni introdotte dalla legge 142/1990 sull’ordinamento delle autonomie locali hanno determinato il nuovo protagonismo degli enti locali (comuni e province) ma anche le nuove responsabilità nell’azione di governo. Con la **legge n°241 del 7 Agosto 1990** si definisce la responsabilità dell’azione amministrativa e si introduce l’istituto della Conferenza di servizi (art.14) con lo scopo di accelerare l’esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo. Con Dlgs. 504/1992 viene introdotta l’ICI Imposta Comunale sugli Immobili, che per molto tempo è divenuta una delle entrate più importanti per i Comuni italiani, sostituendo il trasferimento di fondi dallo Stato centrale. Con la **legge n°81 del 25 Marzo 1993** si sancisce che il sindaco e il presidente della provincia sono eletti a suffragio universale e diretto (artt.6,8) e sono gli organi responsabili dell’amministrazione (art.12). Allo stesso modo la **legge costituzionale n°1 del 22 Novembre 1999** riconosce che il presidente

della regione ne è il rappresentante, dirige la politica di Giunta e ne è responsabile (Governatore); l'elezione è diretta e a suffragio universale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente.

Regioni ed enti locali si mettono alla prova, dunque, attraverso le nuove leaderships dei governatori e dei sindaci (stagione dei sindaci) e con la **Legge Bassanini n°59 del 15 Marzo 1997** e le integrazioni bis, ter e quater si amplia il processo di semplificazione delle procedure amministrative e di massimo decentramento delle funzioni prima della riforma costituzionale del 2001 (federalismo amministrativo a Costituzione invariata). In particolare la legge n°127 del 15 Maggio 1997 o Bassanini bis istituisce la società di trasformazione urbana come società per azioni di iniziativa comunale per *“progettare e realizzare interventi di progettazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti”* (L.127/1997 art.17 comma 59). La riforma Bassanini intende armonizzare l'ordinamento amministrativo e la struttura della pubblica amministrazione italiana con quelli degli altri Paesi Membri dell'UE. Il decentramento Bassanini è molto differente dal primo decentramento del DPR 616/1977 perché basato sul **principio di sussidiarietà**: individuati compiti e funzioni pubbliche che possano essere trasferiti direttamente alla società civile, il meccanismo di trasferimento procede successivamente a partire dall'ente più prossimo al cittadino. Inoltre la sussidiarietà non è solo verticale (comuni→province→regioni→Stato), ma anche orizzontale: il decentramento si attua anche attraverso enti non propriamente territoriali, ma comunque titolari di funzioni pubbliche. Si tratta della cosiddetta “autonomia funzionale”, una potestà di governo inizialmente prevista per le Camere di Commercio, le Università e le Istituzioni Scolastiche (il sistema del sapere e del fare).

Il processo costitutivo delle autonomie locali dopo le riforme Bassanini fondate sul principio di sussidiarietà trova una prima conclusione con il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali **Dlgs. n°267 del 18 Agosto 2000**, aggiornato ed integrato fino alla legge n°26 del 25 Marzo 2009.

L'Ordinamento considera come enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane ed isolane, le unioni di comuni e prevede l'applicazione delle stesse norme nei confronti dei consorzi cui partecipano gli enti locali (esclusi quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale) e i consorzi per la gestione dei servizi sociali (art.2). Le comunità locali sono ordinate in comuni e province e godono di autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti, regolamenti e leggi di coordinamento della finanza pubblica. I

comuni rappresentano gli interessi della comunità locale e ne promuovono lo sviluppo con il coordinamento delle province. A parte le funzioni proprie, a comuni e province sono conferite dallo Stato funzioni secondo il principio di sussidiarietà (art.3). Gli enti locali esercitano i compiti conoscitivi e informativi concernenti le loro funzioni in modo da assicurare, anche tramite sistemi informativo-statistici automatizzati, la circolazione delle conoscenze e delle informazioni fra le amministrazioni, per consentirne, quando prevista, la fruizione su tutto il territorio nazionale (art. 12). Il Titolo II (art.13-art.35) conferma quali soggetti dell'azione amministrativa locale i comuni (art.13), le province (art.19), le città metropolitane (art.23), le comunità montane (art.27), isolane o di arcipelago (art.29), nonché quali forme associative i consorzi (art.31) e unioni di comuni (art.32). Il Testo Unico conferma le funzioni degli enti locali e la natura dell'accordo di programma, come previsti dalla Legge 142/1990, e rafforza l'istanza di esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni attraverso adeguata programmazione regionale volta a determinare livelli ottimali di esercizio e legislazione regionale di incentivo al governo associato, premiando principalmente le fusioni e le unioni di comuni (art.33). Gli articoli 113 e 113-bis del Titolo V "Servizi e interventi pubblici locali" disciplinano le forme di gestione delle reti e le modalità di erogazione dei servizi pubblici locali dotati di rilevanza economica o meno: in questo ultimo caso, anche attraverso società di capitali appositamente costituite senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria o *società miste pubblico-privato* (art.116). Si confermano ruolo e funzioni delle aziende speciali come enti strumentali dell'ente locale (art.114), e si disciplina la possibilità di trasformare le aziende speciali o i consorzi in società di capitali (art.115). Si confermano, inoltre, le disposizioni della Legge 127/1997 sulle società di trasformazione urbana (art. 120).

Particolarmente significativo è il riordinamento che il TUEL Dlgs.267/2000 sancisce per la gestione del bilancio comunale. Con il trattato di Maastricht, la stabilità della moneta unica è di fatto perseguita attraverso il mantenimento di determinati rapporti tra deficit e PIL degli Stati Membri, dunque attraverso la gestione responsabile degli Enti Locali: il bilancio comunale è la base per il consolidamento dell'euro¹². Con l'attenuazione dell'intervento statale, nel lento processo di evoluzione verso lo Stato delle Autonomie, gli Enti Locali si ritrovano protagonisti diretti del "buon governo" e la gestione finanziaria e contabile diventa

¹² Il Trattato di Maastricht (1992) ha fissato i criteri di convergenza che devono essere rispettati dalle economie che aspirano a partecipare all'Unione monetaria europea: 1. l'*inflazione* non deve essere superiore di 1,5 punti percentuali alla media dei tre Paesi con inflazione più bassa; 2. i *tassi di interesse a lungo periodo* non devono essere superiori di 2 punti percentuali alla media dei tassi degli ultimi dodici mesi dei tre Paesi con i tassi più bassi; 3. i *tassi di cambio* delle monete dei Paesi aderenti allo SME devono dimostrarsi stabili negli ultimi due anni precedenti l'ammissione; 4. il *rapporto deficit/PIL* non deve essere superiore al 3%; 5. il *rapporto debito pubblico/PIL* non deve essere superiore al 60%.

il perno delle politiche locali, in correlazione con le politiche sociali, urbanistiche, ambientali. Il Dlgs. 267/2000 prevede che gli organi di governo degli Enti Locali presentino un *programma di mandato* (art. 46 comma 3) al Consiglio, che delinea gli indirizzi e gli obiettivi generali della Giunta per i 5 anni; il programma di mandato si correla con la *relazione previsionale e programmatica* (art.170) che definisce gli obiettivi a breve e medio termine, le risorse e gli strumenti, traducendoli in programmi amministrativi specifici. La relazione previsionale e programmatica si allega, a sua volta, al *bilancio annuale di previsione* (art.162) ed al *bilancio pluriennale* (art.171), articolati in titoli differenziati per entrate e per spese, con l'obbligo del pareggio finanziario complessivo. I bilanci annuali e pluriennali di previsione assumono valenza autorizzatoria, costituendo limiti agli impegni di spesa, fatta eccezione per i servizi per conto di terzi. In generale i bilanci annuali e pluriennali, la relazione previsionale e programmatica, il programma triennale delle opere pubbliche (art.128 Dlgs.163/2006) ed altri documenti come i rendiconti (tra i quali quelli relativi alle società partecipate dall'ente locale) costituiscono il "sistema dei documenti di bilancio" dell'ente locale, atti di programmazione rientranti nella competenza dell'organo consiliare perché di indirizzo politico-amministrativo. A sua volta la Giunta, organo esecutivo, ai fini della concreta realizzazione dei programmi, elabora il *Piano Esecutivo di Gestione* PEG (art.169) con il quale si definisce la correlazione tra indirizzi politici e gestione amministrativa, la specifica degli obiettivi di gestione e l'affidamento ai responsabili dei servizi. La costituzione del "sistema dei documenti di bilancio" dell'ente locale comunale è naturalmente relazionata con le scelte urbanistiche della politica di governo locale: infatti il contributo dell'economia edilizia al bilancio comunale risulta significativo. Esso si compone di contributi una tantum rappresentati dagli oneri concessori (opere di urbanizzazione e costo di costruzione) e contributi continuativi come l'ICI Imposta Comunale sugli Immobili, tributo annuale riferito alla rendita catastale degli immobili abitativi (escluse le residenze riconosciute "prima abitazione") e produttivi. Altro contributo continuativo è l'addizionale comunale sul reddito Irpef delle persone fisiche, oltre il contributo base. Tra le voci passive del bilancio, tuttavia, assumono ruolo altrettanto significativo le spese per gli interventi di manutenzione e miglioramento degli immobili di proprietà pubblica, delle reti e dei servizi. Su questa impostazione del TUEL si attendono le innovazioni della riforma federalista, che intende sostituire i trasferimenti erariali con le compartecipazioni al gettito IVA e Irpef e la possibilità di istituire tributi propri.

L'intero impianto delle autonomie locali si perfeziona, quindi, con il testo unico costituito dal Dlgs. 267/2000 ma soprattutto si rafforza con la **legge costituzionale n°3 del 18 Ottobre 2001** di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione Italiana. La riforma costituzionale ribalta l'ordinamento amministrativo:

“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione” (art.114).

Allo Stato spettano funzioni legislative in precise materie, tra cui *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali...”*, mentre è concorrente con la Regione in altre materie di cui definisce soltanto i principi fondamentali: tra queste, *“istruzione, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, tutela della salute, protezione civile, governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali. (...) Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. (...) La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia ” (art. 117).*

“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. (...) La legge statale disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali” (art. 118).

“I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri (...). Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città Metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. (...) I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni (...) possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni forma di garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti” (art. 119).

Sebbene la riforma della Legge 3/2001 sia stata più volte criticata considerandola causa della frammentazione di competenze in materie di interesse strategico (ad esempio per il conferimento delle funzioni legislative interamente alle regioni in materia di grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), essa ha di fatto rivoluzionato l'impianto amministrativo della Repubblica. Nel confronto tra la Legge 142/1990, il Dlgs.267/2000 e la Legge 3/2001 si confermano i principi di **sussidiarietà**, autonomia e partecipazione popolare, ma anche la loro riarticolazione secondo i

principi di **adeguatezza e differenziazione** (comma 1 art.118 Costituzione riformata), che in un certo senso condizionano nell'applicazione il principio di sussidiarietà. Si tratta dunque di un'evoluzione verso un sistema amministrativo a geometria variabile e differenziata, del tutto rinnovato rispetto al sistema amministrativo precedente, praticamente uniforme ed unitario. I principi di adeguatezza e differenziazione, in pratica, evitano che il processo di rafforzamento delle autonomie locali si traduca in una eccessiva e insensata frammentazione, con il rischio di dispersione, ad esempio, delle economie di scala e della funzione strategica del coordinamento.

La crescita del contenzioso costituzionale per la enorme quantità di materie concorrenti definite dalla L.3/2001 ha comportato la necessità di perfezionare e dare effettiva attuazione alla riforma con la **Legge La Loggia n°131 del 5 Giugno 2003**.

Le innovazioni introdotte dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione richiedevano quanto meno un adeguamento del Testo Unico sugli Enti Locali. Nel Gennaio 2007 il Consiglio dei Ministri dell'allora governo di centrosinistra vara il **disegno di legge Lanzillotta/Amato** teso a definire una disciplina organica della materia degli Enti locali, del loro ordinamento, dei loro rapporti con lo Stato e con le Regioni, in attuazione del Titolo V della Costituzione (artt.114, 117 e 118). Le funzioni da attribuire agli enti locali si distinguono in funzioni fondamentali, funzioni conferite e funzioni libere. Le *funzioni fondamentali* sono caratterizzanti ciascun ente a cui spetta la titolarità della funzione, mentre per l'esercizio viene promossa la gestione in forma associata. Le *funzioni conferite* sono quelle che non richiedono un esercizio unitario e possono essere trasferite, secondo il principio di sussidiarietà, ai Comuni, alle Province e Città Metropolitane, alle Regioni. Le *funzioni libere* non sono state attribuite o conferite ad altri soggetti da una legge e possono essere svolte da comuni che conseguono una sana gestione, senza implicare un potere autoritativo. Accanto all'istituto della Città Metropolitana, si definisce il ruolo di Roma Capitale per la quale il raccordo tra le istanze della comunità locale e dello Stato si concretizza nella possibilità per l'amministrazione cittadina di esercitare poteri regolamentari. Nel conferimento di funzioni, il DDL Lanzillotta/Amato chiarisce la connotazione del comune, *ente di governo di prossimità*, della provincia, *ente di governo di area vasta*, e della città metropolitana, *ente di governo metropolitano*. Pur confermando il principio di sussidiarietà, con la distinzione tra titolarità ed esercizio della funzione, il disegno di legge preferisce – in certi casi obbliga - l'esercizio associato di funzioni: a tal fine richiede ai comuni di raggiungere l'ampliamento della propria capacità organizzativa e delega il Governo

a rivedere le circoscrizioni provinciali in modo che ciascuna abbia il numero di abitanti e la superficie territoriale adeguata all'ottimale esercizio delle funzioni richiesto dal livello di governo di area vasta. Significativo è l'approfondimento del DDL in materia di servizi pubblici locali: si chiarisce la correlazione tra esercizio dell'autonomia e liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (escluso quello idrico), in funzione dell'efficacia del servizio e della tutela degli utenti. Già il Dlgs.267/2000 aveva promosso la trasformazione delle aziende speciali in S.p.A., sviluppando la distinzione tra ente locale, proprietario delle reti e degli impianti con funzioni di programmazione e regolamentazione del servizio, e azienda che lo deve gestire su base imprenditoriale, aprendo a forme di concorrenza (affidamento tramite gara di evidenza pubblica). La rendicontazione economica e del soddisfacimento del cliente (carta dei servizi agli utenti) dovrebbe guidare nella valutazione dell'operato del soggetto gestore. L'impostazione legislativa precedente, basata sulla prevalenza dell'affidamento diretto (protetto), congelava socio pubblico e socio privato in una condizione monopolistica chiusa ai mercati e indifferente ai vantaggi possibili per gli enti locali, per le imprese e per i cittadini. La chiave della nuova disciplina è costituita dal generale ricorso a procedure competitive ad evidenza pubblica di scelta del gestore, per l'affidamento delle nuove gestioni e per il rinnovo delle gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (ad eccezione del servizio idrico), nel rispetto della disciplina dell'Unione Europea in materia di appalti pubblici e di pubblici servizi. Il freno alla costituzione di società di gestione miste pubblico-private e la promozione della trasformazione delle aziende speciali in S.p.A., nel più generale processo di liberalizzazioni promosso dal governo di centro-sinistra del tempo (secondo Governo Prodi 2006-2008) hanno suggerito la possibile interpretazione liberale della sinistra riformista (Alesina, Giavazzi, 2007). Tuttavia questa cultura riformista ha poco scalfito i governi locali di molte città anche del Mezzogiorno: a Napoli l'amministrazione di centro-sinistra è stata accusata di **"neosocialismo municipale"**¹³ (Forte, 2006). La fine anticipata della legislatura di centro-sinistra (maggio 2008) ha bloccato di fatto il processo di riforma Lanzillotta/Amato¹⁴

¹³ Il termine *neosocialismo municipale* è stato coniato dal costituzionalista Sabino Cassese sulle pagine del Corriere della Sera (29 Ottobre 2003) per evidenziare criticamente la diffusa pratica di molte istituzioni locali di espandere la proprietà pubblica, sostituendosi all'azione del privato e realizzando di fatto monopoli locali, alla fine inefficienti e costosi per i cittadini. Il paradosso conseguente è la ricerca di liberalizzazione e privatizzazioni delle imprese pubbliche nazionali a fronte della crescente espansione e diffusione delle società miste o pubbliche locali, forti della nuova autonomia raggiunta dai poteri locali, ma in contrasto con i principi di efficienza, responsabilità, trasparenza e concorrenza richiesti dall'Unione Europea, in una fase, inoltre, di preoccupante crescita del debito pubblico nazionale.

¹⁴ Le difficoltà che il processo di liberalizzazione dei servizi locali sta incontrando hanno indotto a ribaltare l'ordine dei fattori: non più prima liberalizzare e poi privatizzare, ma prima separare la proprietà dalla regolamentazione per ridurre le inerzie che si incontrano nei conflitti di interesse locali. Nel processo di privatizzazione andrebbero coinvolte le Fondazioni bancarie, ritenute soggetti strutturalmente legati al territorio, orientati ad investimenti solidi e profittevoli nel lungo periodo,

Complessivamente si può ritenere che il lento processo di riforma dell'assetto amministrativo della Repubblica è avvenuto sin dall'inizio con l'attribuzione di nuove funzioni senza l'attribuzione di sufficienti nuove risorse, con il rischio di favorire ulteriormente l'inadeguata responsabilità degli enti locali. A questa mancanza di risorse sono inoltre da aggiungere le implicazioni delle politiche restrittive imposte dall'unificazione monetaria europea, tradottasi nei vincoli del Patto di Stabilità Interno, limitanti il deficit e il debito pubblici dello Stato e dei Comuni al di sopra dei 5.000 abitanti. Ne è derivato il sistematico ricorso degli Enti locali a forme di indebitamento eccessivo, spesso mal gestite dalle amministrazioni pubbliche, incapaci di attirare risorse private o di garantirsi la riscossione dei tributi, e dunque in crisi continua di liquidità, soffocate dalle valutazioni al ribasso delle società di rating. Il caso Napoli da questo punto di vista è esemplare: debito finanziario per mutui e prestiti per circa 1,5 miliardi di euro, incluso il prestito obbligazionario di 400 milioni e futuro indebitamento, con la conseguenza della riduzione della credibilità dell'amministrazione comunale rispetto ai possibili investimenti o ulteriori crediti e di un rischioso vortice di debiti che peserà sugli utenti e cittadini (Roano, 2009).

Molti enti locali, inoltre, hanno affrontato i rischi della cosiddetta finanza "innovativa" (derivati finanziari), legati alle oscillazioni dei tassi di interesse con il risultato che nel 2007 900 Enti pubblici erano esposti per circa 10,5 miliardi di euro (REPORT, 14 Ottobre 2007, RAI3). In epoca di responsabilità e accountability degli enti locali e con la riforma federalista in corso, si richiedono alla pubblica amministrazione capacità manageriali di altissimo livello, che precedentemente erano accentrate in capo alle dirigenze dello Stato centrale: si dovrebbero dunque auspicare forme associate o sovralocali di coordinamento, gestione diretta e/o supporto ai singoli comuni (il 72% degli 8.000 comuni italiani è abitato da massimo 5.000 abitanti, circa 10 milioni e mezzo di cittadini per una superficie pari a oltre il 55% del territorio nazionale, fonte Legambiente).

Nell'assetto istituzionale italiano, la scala intermedia di pianificazione e/o di governo (provincia, comunità montana, comprensorio) negli anni '70 ed '80 era impiegata come strumento di coordinamento o come terminale di politiche redistributive, coerentemente con la programmazione a cascata dai livelli gerarchici superiori a quelli inferiori, tendendo a "comprendere" l'intero territorio più che a sperimentare selezione e differenziazione.

con particolare attenzione ai valori sociali e ambientali (soggetti privati sul piano giuridico ma solidamente ancorati a interessi sociali e comunitari). Tali soggetti finanziari potrebbero garantire agli enti locali quegli investimenti che oggi questi ultimi sono impossibilitati a fare sia per la scarsità di risorse che per i vincoli del patto di stabilità. Altrimenti il degrado delle infrastrutture e i conseguenti disservizi contribuirebbero ad un'ulteriore erosione della "qualità ed attrattività urbana", vero

Viceversa negli anni '90 il confronto tra nuovo ordinamento degli enti locali, riduzione dei trasferimenti dallo Stato centrale, nuove politiche europee di coesione e conseguente richiesta di maggiore efficienza nella pubblica amministrazione hanno aperto un dibattito circa l'utilità e il ruolo degli enti intermedi, fino al blocco all'istituzione di nuove province e alla riduzione consistente del numero delle comunità montane.

Se il processo di decentramento amministrativo, attribuzione e conferimento di funzioni alle autonomie locali è avvenuto fin dagli anni '70 e poi '90 senza un parallelo trasferimento di risorse, nel 2009 si giunge ad un primo perfezionamento con l'approvazione del disegno di legge delega in materia di **"federalismo fiscale"**, previsto dall'art.119 della Costituzione (**Legge n°42 del 5 Maggio 2009**), con lo scopo di definire un'effettiva autonomia impositiva e finanziaria. L'obiettivo del provvedimento, al quale dovranno seguire una serie di decreti legislativi di attuazione, è quello di riportare agli enti territoriali e locali la gestione dei tributi e perseguire un'adeguata responsabilizzazione delle amministrazioni, premiando i virtuosismi e punendo le gestioni inefficienti, fino a giungere all'ineleggibilità degli amministratori responsabili. A tal fine i decreti legislativi successivi dovranno anche stabilire protocolli uniformi per la redazione dei bilanci che saranno obbligatoriamente pubblicati on line (massima trasparenza e pubblicità). I servizi locali essenziali saranno sostenuti con riferimento non più alla spesa storica, ma al cosiddetto fabbisogno standard e al suo relativo costo, rispetto ad un determinato livello prestazionale (periodo transitorio per l'adeguamento di 5 anni). Gli enti territoriali che non riescono a garantire i costi standard e che soffrono una ridotta capacità fiscale a causa del minor numero di abitanti, saranno supportati da un fondo perequativo statale. Per finanziare l'erogazione dei servizi, gli enti locali potranno contare sul fondo perequativo, sulla compartecipazione a tributi erariali (Iva ed Irpef) e su tributi propri, superando il meccanismo dei trasferimenti dallo Stato centrale. La riserva di aliquota Irpef che le Regioni utilizzano per finanziare le spese essenziali viene sostituita da compartecipazioni ai tributi erariali e, in via prioritaria, al gettito IVA. E' previsto il finanziamento integrale per le funzioni fondamentali, individuate da legge statale (in base al fabbisogno standard), mentre per le funzioni non fondamentali il finanziamento si limiterà a ridurre le differenze nelle capacità fiscali. Rimangono tuttavia perplessità sulla possibilità che le funzioni fondamentali delle Regioni possano strutturalmente basarsi sulla compartecipazione IVA oltre che sui tributi propri e addizionale Irpef (ora Ire): in particolare si ritiene che le oscillazioni annuali (probabili) del gettito totale dell'IVA e della sua

motore sociale ed economico delle città e dei territori (Lanzillotta L (2009), "La svolta privata delle fondazioni per liberare i

distribuzione territoriale rendano poco credibile la tenuta pluriennale del meccanismo previsto, con il rischio di mantenimento o crescita delle sperequazioni¹⁵.

I comuni potranno applicare tasse di scopo per finanziare la realizzazione di opere pubbliche e promuovere investimenti pluriennali nei servizi sociali, oppure richiedere oneri derivanti dalla mobilità urbana o da particolari eventi turistici. Anche le province e le città metropolitane potranno applicare tasse di scopo per finalità istituzionali: si conferma l'istituto della città metropolitana per i principali capoluoghi italiani, mentre *Roma capitale* disporrà di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. Se le compartecipazioni all'IVA ed all'Irpef riguarderanno regioni, province e comuni, oltre ai tributi propri ed alle possibili tasse di scopo, differente sarà la caratterizzazione delle relative entrate: la tassazione sugli immobili per i comuni, la tassazione sul trasporto su gomma per le province, la tassazione sulle attività produttive per le regioni. Gli enti locali e regionali saranno dotati dall'amministrazione centrale di un proprio patrimonio immobiliare, trasferito secondo il criterio di territorialità, ad eccezione dei beni del patrimonio culturale nazionale. Si prevedono, infine, forme di fiscalità di vantaggio a supporto dello sviluppo di aree marginali del Paese, sempre nei limiti imposti dall'Unione Europea.

L'approvazione della legge delega in materia di federalismo fiscale, da verificarsi con la tenuta del Governo di centro-destra, non costituisce probabilmente "una svolta storica" come molti hanno sostenuto¹⁶, ma certamente contribuisce a chiarire quale sarà il quadro entro il quale si muoveranno giocoforza nel futuro prossimo venturo le amministrazioni locali: dalla finanza derivata (accentramento in capo allo Stato delle imposte, dell'indebitamento e della gestione della liquidità) all'autonomia impositiva. Al di là delle disposizioni in materia fiscale, si vuole sottolineare che la base della responsabilità degli enti locali sarà l'autonomia finanziaria ed impositiva, rispetto alla quale le amministrazioni dovranno attrezzarsi con risorse umane e strumenti adeguati a gestire, per esempio, banche dati e anagrafe dei contribuenti e del Catasto (Colombo, 2009). A partire dal Dlgs. 112/1998, in attuazione della Legge Bassanini 59/1997, si è inaugurato il decentramento del Catasto ai Comuni e si attende

servizi pubblici locali", *Il Sole 24ore* 5 Luglio 2009 n°183, Milano).

¹⁵ Pola G., Rizzo L. (2009), "Il federalismo non si fonda sull'Iva", da www.lavoce.info 17 Aprile 2009.

¹⁶ Marco Vitale ha sottolineato su *Il Sole 24 ore* n°73 del 15 Marzo 2009 che "(...) Come ha spiegato Piero Giarda in una magnifica lezione tenuta il 2 Marzo all'Università Cattolica (...) probabilmente il massimo grado di federalismo fiscale è stato da noi raggiunto sotto il regime fascista, con il Testo Unico della Finanza locale del 1931, che ha posto le entrate fiscali locali e segnatamente comunali su una solida base di autonomia, con l'imposta di famiglia, le imposte di consumo, le sovrapposte sui redditi fondiari e sul reddito generale. Il centralismo fiscale assoluto è stato, invece, raggiunto nel corso degli anni 70 (la stagione del primo decentramento, ndr) con la riforma Visentini e con i decreti Stammati del 1977 che hanno abolito totalmente ogni autonomia fiscale locale".

la riforma con la rivalutazione delle rendite catastali, da troppo tempo proposta ma ora credibile proprio in virtù delle maggiori responsabilità degli enti locali.

Anche se l'approvazione del cosiddetto "federalismo fiscale" ha confermato la ridotta applicazione dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI, istituita dal Dlgs. 504/1992), considerata da molti invece l'unica imposta locale logica (Vitale, 2009), le prime risorse strategiche da governare per le riformate amministrazioni locali saranno il patrimonio immobiliare pubblico (piano di gestione e di valorizzazione) e privato (Catasto, ICI, Tarsu).

Da un lato questo significherà l'opportunità di aggregazioni strumentali degli Enti locali, anche nelle forme previste dal Dlgs. 267/2000 (come accade da tempo per i comuni francesi, per esempio), dall'altro lato le pubbliche amministrazioni dovranno far fronte alla riduzione crescente dei trasferimenti dallo Stato centrale pur dovendo rispondere ai bisogni delle comunità locali e dell'integrazione interetnica (art.3 dei Principi Fondamentali della Costituzione Repubblicana), che soprattutto nel Mezzogiorno sono scarsamente soddisfatti.

Si evidenzia, inoltre, la necessità di aggregazione per gli Enti locali di ridotta dimensione per concentrare professionalità e competenze adeguate, anche per governare l'emissione di titoli obbligazionari ed altre forme di indebitamento: dunque, per realizzare investimenti in epoca di riduzione dei trasferimenti dallo Stato centrale e sostenere la riforma federalista (si veda l'esperienza in corso dei Comuni dei Castelli Romani con soggetto capofila il Comune di Ciampino).

Nella prospettiva dell'autonomia impositiva è evidente il rapporto tra fiscalità locale e governo del territorio e, più precisamente, politiche urbanistiche: attraverso le scelte di piano urbanistico l'ente locale comunale agisce sul capitale manufatto privato, esistente e nuovo, ma anche sul sistema infrastrutturale, delle attrezzature e dei servizi, influenzando i valori immobiliari che, debitamente tassati una tantum con gli oneri concessori e in modo continuativo con il gettito ICI basato sulla rendita catastale, dovrebbero alimentare le partite attive del bilancio comunale stesso (oltre all'addizionale Irpef). La spesa comunale per investimenti e politiche sociali è stata tradizionalmente basata sulla finanza derivata ovvero sui trasferimenti erariali, senza approfondire la tassazione strategica dello sviluppo urbano e dell'assetto insediativo, almeno fino all'istituzione dell'ICI (3 anni dopo la legge 142/1990) che ha costituito un primo passo concreto di riforma federalista per lo Stato delle Autonomie. Da più parti si sollecita lo spostamento dell'oggetto dell'imposizione prevalente dai prelievi sui redditi da lavoro e d'impresa ai consumi, ovvero "dalle persone alle cose" (Curti, 1999)

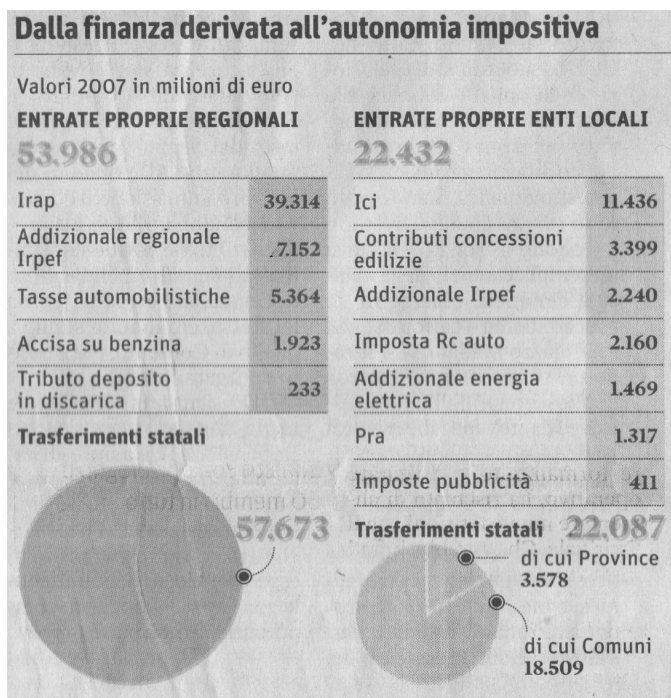


Fig.2. Dalla finanza derivata all'autonomia impositiva nel DDL approvato sul federalismo fiscale.

(Davide Colombo, *Comuni, tributi cercansi per 25 miliardi*, Il Sole 24 ore 1 Maggio 2009 n°119)



con l'obiettivo di agire sulla terra, risorsa scarsa e fissa, invece che sul lavoro, molto più mobile. Il trasferimento del Catasto ai comuni dovrebbe, inoltre, permettere alle amministrazioni locali di accertare e aggiornare le rendite catastali come base imponibile, e di seguire l'evoluzione dei valori immobiliari con lo sviluppo delle politiche urbanistiche, intercettando le soprarendite o cercando, comunque, di "catturare il valore" di incremento delle proprietà immobiliari per effetto delle innovazioni infrastrutturali. Questa impostazione del governo locale non ha avuto fino ad ora riscontri a causa di convenienze politiche e grazie alla certezza dei trasferimenti erariali, ma sarà necessariamente da affrontare con il nuovo

regime dell'autonomia impositiva. L'obiettivo è non solo quello di perseguire equità nel rapporto tra pubblico e privati e tra privati e privati, principio comunque basilare nella tesi perequativa, ma di coinvolgere l'operatore privato nel sostenere i costi per il miglioramento del sistema ambientale, infrastrutturale, insediativo, che si traduce sistematicamente nella valorizzazione delle proprietà immobiliari. Se da un lato si tende a concentrare nell'ente locale comunale il potere di spesa e di imposizione per la necessaria congruenza da garantire e rendicontare nelle politiche pubbliche di investimento, dall'altro le esperienze internazionali (USA, UK, Germania) suggeriscono di "internalizzare" i costi insediativi complementari nei processi produttivi, ovvero coinvolgere gli operatori privati nell'attrezzare la città attraverso l'aggiornamento delle stime dei costi insediativi e delle qualità prestazionali o la realizzazione delle opere di urbanizzazione in capo all'operatore privato stesso. Naturalmente l'amministrazione locale è chiamata a reinvestire le entrate nelle attrezzature a servizio della stessa area tassata, praticamente in parallelo con la realizzazione del nuovo insediamento.

Successivamente all'approvazione della legge sul "federalismo fiscale", in attesa dei decreti legislativi di attuazione, il Governo di centro-destra ha approvato in esame preliminare il disegno di legge *"recante disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e carta delle autonomie"* (**DDL 15 Luglio 2009 n°56**).

Il provvedimento in discussione¹⁷ prevede la delega al Governo per legiferare in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle Autonomie Locali e razionalizzazione delle Province e degli Uffici decentrati dello Stato. Il **Codice delle Autonomie Locali** è in discussione da ormai tre legislature e avrebbe dovuto raccordare la legislazione relativa agli enti locali del Dlgs. 267/2000 alla riforma costituzionale della L.3/2001 in modo organico, costituendo testo unico in materia. Il Capo I definisce i Principi generali ed il Capo II articola le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane: la Provincia si conferma ente di coordinamento della pianificazione territoriale e dell'azione locale dei Comuni, che *"partecipano alla pianificazione urbanistica"*, mentre la città metropolitana è deputata alla *"pianificazione territoriale generale"*¹⁸ e associa alle funzioni della Provincia anche *"la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale"*. Le funzioni generali spettanti ai Comuni (come la regolamentazione e lo svolgimento delle funzioni,

¹⁷ Il provvedimento approvato in Consiglio dei Ministri ed ora all'esame della Conferenza Stato-Regioni costituisce bozza della cosiddetta *"Riforma Calderoli"*.

¹⁸ Si ritiene non potersi semplicemente assimilare la "pianificazione territoriale generale" alla "pianificazione territoriale di coordinamento", in quanto la prima può considerarsi come vera e propria "pianificazione metropolitana", in grado di correlare la rete infrastrutturale dell'area metropolitana con l'assetto urbanistico del territorio.

l'organizzazione generale dell'amministrazione, la gestione del personale, ecc.) possono essere esercitate singolarmente da ciascun Comune o in forma associata attraverso l'istituto dell'Unione di Comuni; mentre le altre funzioni fondamentali (come l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, il coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, le funzioni in materia di edilizia, compresa la vigilanza e il controllo territoriale di base, la partecipazione alla pianificazione urbanistica, anche con riferimento agli interventi di recupero del territorio, la pianificazione dei trasporti e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico comunale, la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi locali, ecc.) devono essere obbligatoriamente esercitate in forma associata da parte dei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti. Con proprio provvedimento le Regioni definiranno la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni dei Comuni in forma associata, secondo i principi di economia, efficienza e riduzione delle spese. Le forme associative previste sono gli istituti della "convenzione", dell'"Unione di Comuni" e l'"accordo di programma". Il Governo è delegato dall'art.8 a legiferare sul trasferimento di funzioni amministrative agli Enti locali nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (comma secondo art.117 della Costituzione), comprendendo il conseguente ed adeguato trasferimento di risorse. Con appositi disegni di legge saranno trasferite alle Regioni funzioni amministrative ancora esercitate dallo Stato nelle materie di legislazione concorrente ai sensi del terzo e quarto comma dell'art.117 della Costituzione; le Regioni, a loro volta, per evitare qualsiasi duplicazione di funzioni amministrative, sopprimeranno o accorperanno con legge regionale strutture, enti intermedi e agenzie titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con le funzioni allocate a Comuni e Province¹⁹, e conferiranno le funzioni trasferite dallo Stato agli enti locali. La legge regionale disciplinerà ulteriori forme di associazionismo comunale e provinciale. Con l'obiettivo di riunire e coordinare in modo sistematico tutte le disposizioni statali relative alla disciplina degli enti locali in un Codice unico, il Governo è delegato ad emanare un decreto legislativo o "Carta delle autonomie locali". Un'ulteriore delega al Governo è prevista per razionalizzare o ridurre il numero delle circoscrizioni provinciali e per razionalizzare o riordinare gli Uffici periferici dello Stato. Vengono soppresse le figure del difensore civico comunale (ne rimarrà soltanto uno provinciale), del direttore generale (ad eccezione dei comuni capoluogo di ciascuna città metropolitana), gli istituti delle Comunità Montane o Isolane, delle

¹⁹ È stata calcolato come possibile impatto della "Riforma Calderoli" la soppressione di 91 Ato acqua, 131 Ato rifiuti, 63 Bacini imbriferi montani, 218 Comunità Montane, 319 Consigli Circoscrizionali, 191 Consorzi di Bonifica, circa 1.700 altri

circoscrizioni di decentramento comunale (ad eccezione dei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti), dei Consorzi tra enti locali, compresi i Bacini imbriferi montani²⁰ (ad eccezione dei Consorzi che gestiscono uno o più servizi per conto degli enti locali ai sensi dell'art.31 del Dlgs.267/2000). Le Regioni provvederanno alla razionalizzazione dei Consorzi di bonifica e di quelli di miglioramento fondiario mediante accorpamento o soppressione. Il trasferimento di funzioni dalle regioni ai comuni avverrà sempre secondo i principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà. Il Capo VI definisce la composizione dei consigli e delle giunte provinciali e comunali, con l'obiettivo della razionalizzazione e della riduzione delle spese; il Capo VII specifica la disciplina per i Piccoli Comuni (popolazione minore o uguale a 5.000 abitanti), compresa la semplificazione in materia di documenti finanziari e contabili; il Capo X modifica e disciplina il sistema di controllo contabile negli enti locali.

Complessivamente l'obiettivo del DDL 56/2009 è riportare l'assetto amministrativo unicamente in capo a Comuni, Province e Città Metropolitane, riducendo o eliminando tutte le forme di enti intermedi e semplificando la catena decisionale. In questo senso il trasferimento di nuovi compiti, strumenti finanziari e risorse umane agli enti locali come Comuni e Province determinerà un rafforzamento del loro ruolo, anche delle stesse Province, più volte al centro del dibattito circa il loro scioglimento. Non mancano tuttavia alcune ombre, come la soppressione delle funzioni dei Comuni in materia catastale, che sembra contraddire la legge delega sul federalismo fiscale che individua negli immobili la base imponibile principale dei Comuni stessi. Il primo ostacolo da superare per l'implementazione dello Stato delle Autonomie resta comunque quella forma di localismo troppe volte confusa con il concetto di autonomia locale: la nuova impostazione federalista dovrà contare sulle capacità sia manageriali (la gestione) che strategiche (la visione) di Comuni, Province e Città Metropolitane.

1.3. Paesaggio e negoziazione

Per l'integrazione europea, accanto al ruolo strategico dei territori e delle regioni (le autonomie locali e territoriali), un ulteriore e significativo contributo giunge dalla **Convenzione Europea del Paesaggio**, firmata a Firenze il 20 Ottobre 2000 e ratificata in

consorzi e 142 Enti Parco Regionali (Trovati G. (2009), "Tremila enti verso l'addio", Il Sole24ore 29 Giugno 2009 n°177, Milano).

²⁰ Si prevede che il sovraccanone annuo previsto dalla legge 27 Dicembre 1953 n°959 istitutiva dei Bacini Imbriferi Montani (dovuto dai concessionari di grandi derivazioni di acqua per forza motrice e dagli impianti di produzione per pompaggio), sarà versato alla Regione.

Italia con Legge n°14 del 9 Gennaio 2006: un documento fondamentale, che sancisce l'estensione del concetto di Paesaggio non più soltanto ai beni degni di tutela per le loro qualità estetiche, morfologiche, percettive, artistiche, ma a tutto il territorio, compresi anche i territori degradati e marginali, che presuppongono un progetto di creazione di nuovi paesaggi.

La Convenzione Europea del Paesaggio, nel riconoscere il valore del Paesaggio come categoria fondante il processo di integrazione europea in termini culturali ma anche economici, ne definisce il concetto (art.1): ***“una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”***. La Convenzione prevede che le politiche del paesaggio si integrino nelle politiche di sviluppo del territorio, indipendentemente dalle qualità “singolari” di un luogo rispetto ad un altro. Di conseguenza le politiche di salvaguardia, gestione e pianificazione dei paesaggi sono da estendere a tutto il territorio (art.2), comprendendo la tutela/valorizzazione dei beni già tutelati, ma anche la creazione di nuovo paesaggio laddove persista il degrado morfologico, funzionale, estetico. Per ciascuna determinata parte di territorio è necessario operare una sistematica ricognizione e valutazione, e quindi definire gli ***“obiettivi di qualità paesaggistica”*** (art.6).

Due quindi sono le principali innovazioni introdotte dalla Convenzione Europea del Paesaggio: a) il rinnovato coinvolgimento delle popolazioni nell'identificazione dei paesaggi locali; b) l'estensione della pianificazione paesaggistica a tutto il territorio, finalizzata alla tutela e alla creazione di nuovi paesaggi. Entrambe le proposizioni superano l'impostazione selettiva ed esclusivamente estetica della tradizione italiana, rendendo necessaria una riformulazione di senso e di metodo.

In Italia, nella tutela dei beni culturali ed ambientali sancita dall'art.9 della Costituzione (***La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione***), dopo le fondamentali leggi n°1089/1939 (beni culturali), n°1497/1939 (bene paesaggistico come bellezza individua e d'insieme) e Legge 431/1985 (categorie di beni oggetto di tutela paesaggistica), si è giunti al Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali **DPR n°490 del 29 Ottobre 1999**. In materia di paesaggio il DPR 490/1999 riconosce il bene tutelato in funzione della sua singolarità, del suo valore estetico e tradizionale (art.139), oppure in quanto appartenente ad una categoria specifica di beni, degni pertanto di tutela paesaggistica (art.146). Le regioni sono preposte a definire ***“una normativa di uso e valorizzazione ambientale”*** dei beni paesaggistici, attraverso Piani Territoriali Paesistici,

obbligatori per i beni di cui all'art.146. Il Piano Territoriale Paesistico è sovraordinato a tutti gli altri strumenti di pianificazione del territorio.

Con la Convenzione Europea del Paesaggio si coinvolge tutto il territorio al progetto di tutela e valorizzazione dei “valori significanti civiltà” e si supera il riduzionismo pur presente nella tradizione intellettuale del “bel paese” inaugurata dall'abate Antonio Stoppani²¹ fin dal 1876 e comprendere il “brutto” per la sua istanza di riscatto, confermando la tesi di Roberto Pane²² sul valore contestuale e ambientale dell'edilizia per l'Architettura e del patrimonio ordinario per il Patrimonio Artistico. L'assunzione si è espressa in letteratura con l'esaltazione dell'“estetica della relazionalità” (Forte, 2008).

In virtù della legge delega n°137 del 6 Luglio 2002, con **Dlgs. n°42 del 22 Gennaio 2004** si riscrive in Italia la normativa in materia di beni culturali e beni paesaggistici, tanto da proporsi come “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio”. In ottemperanza alla Riforma Costituzionale della Legge 3/2001, il Codice costituisce legislazione statale esclusiva in materia di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale (art.7). Nei Principi si sancisce il ruolo dell'azione di tutela e valorizzazione come strumento per promuovere lo sviluppo della cultura (art.1 comma 2) e preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio, attraverso l'azione congiunta di Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni, sempre in conformità con la normativa primaria di tutela. I beni culturali e i beni paesaggistici costituiscono il Patrimonio Culturale (art.2) tutelato dall'art.9 della Costituzione.

Art. 3 Tutela del patrimonio culturale:

“1. La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale e a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione. 2. L'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale”.

Art.4 Funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale:

“1. Al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di tutela, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, le funzioni stesse sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali (...) che le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle regioni, tramite forme di intesa e coordinamento (...)”.

Art. 5 Cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale:

“1. Le regioni, nonché i comuni, le città metropolitane e le province (...) cooperano con il Ministero nell'esercizio delle funzioni di tutela (...). 6. Le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici sono conferite alle regioni (...)”.

²¹ Stoppani A. (1876), *Il Bel Paese. Conversazioni sulle bellezze naturali, la geologia e la geografia fisica d'Italia*, Agnelli Editore, Milano.

²² Pane R. (1981), *Il canto dei tamburi di pietra*, Guida Editore, Napoli.

Art. 6 Valorizzazione del patrimonio culturale:

“1. La valorizzazione consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. 2. La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze. 3. La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale.”.

Il Codice definisce la categoria Paesaggio: ***“1. Per Paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni. 2. La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili”*** (art.131). Si definiscono *Beni paesaggistici* gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico (art.136) e le aree tutelate per legge (art.142), oltre ad immobili ed aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici (art.143). Circa la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico il Dlgs.42/2004 recita (art.138): *“La proposta è motivata con riferimento alle caratteristiche storiche, culturali, naturali, morfologiche ed estetiche degli immobili o delle aree che abbiano significato e valore identitario del territorio in cui ricadono o che siano percepite come tali dalle popolazioni, e contiene le prescrizioni, le misure ed i criteri di gestione”*. La dichiarazione deve essere integrata da una specifica normativa di tutela e valorizzazione del bene che costituirà parte integrante di quella prevista dal piano paesaggistico. Nella definizione di Paesaggio, per la prima volta introdotta nell’ordinamento e di fatto distinta da quella di Beni paesaggistici, il Codice sancisce il valore superiore ed ultimo della percezione del bene, dunque della sua relazionalità con il fruitore, consolidando la tradizione latina di *paysage* piuttosto che quella mittleuropea di *landscape*. Inoltre il Dlgs.42/2004 precisa la struttura del Piano Paesaggistico, predisposto dalle regioni e concernente l’intero territorio regionale (art. 135). Il Piano divide il territorio in ambiti omogenei in base al livello di pregio e per ciascuno elabora un contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo, basato su attività di ricognizione, analisi, classificazione, valutazione, proposizione (art. 143). Il Piano Paesaggistico è comunque prevalente sulle disposizioni contenute negli altri atti di pianificazione (art.145). Qualora il Piano paesaggistico sia elaborato d’intesa tra regioni, Ministero dei Beni Culturali e Ministero dell’ambiente, esso può differenziare il territorio in: aree tutelate per legge, dove la realizzazione di opere richiede il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica (art.146); aree non oggetto di tutela, dove è necessaria soltanto la verifica di conformità alle previsioni del piano paesaggistico e la rispondenza allo strumento urbanistico adeguato, effettuata nell’ambito del procedimento inerente al titolo edilizio; aree

significativamente compromesse o degradate, dove la realizzazione di interventi di recupero e riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione. Per tutte le altre aree oggetto di tutela per legge, per notifica, per proposta o per disposizione del Piano paesaggistico (art.146), i privati proprietari devono richiedere un'autorizzazione per procedere nella realizzazione di interventi o opere. La documentazione necessaria per verificare a) la compatibilità rispetto ai valori paesaggistici riconosciuti dal vincolo; b) la congruità con i criteri di gestione dell'immobile o dell'area; c) la coerenza con gli obiettivi di qualità paesaggistica, è stata disciplinata dal successivo **DPCM 12 Dicembre 2005** con l'introduzione della *Relazione Paesaggistica*, che costituisce per l'Amministrazione competente la base di riferimento essenziale per le valutazioni previste dall'art. 146, comma 5 del Codice.

A partire dal Dlgs. 42/2004 "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio" si apre per le regioni una nuova stagione di pianificazione paesaggistica, sulla base, per la prima volta, di un riferimento univoco rispetto alla forma e ai contenuti del piano paesaggistico e con l'opportunità della relazione paesaggistica come complemento del piano per la valutazione di compatibilità a valle. La Regione Campania nel Dicembre 2004 giunge alla riforma urbanistica regionale con **Lr n°16 del 22 Dicembre 2004** "*Norme sul governo del territorio*", in cui attribuisce al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale il ruolo e la validità di Piano Paesaggistico (art. 18 comma 7 Lr 16/2004) da elaborare di intesa con le amministrazioni statali competenti: il riferimento della scelta legislativa è il Dlgs.112/1998 (art.57) che individua nel PTCP il "piano unico" territoriale con riferimento alla protezione della natura (L.394/1991), dell'ambiente, delle acque, alla difesa del suolo (L.183/1989), al coordinamento locale (L.142/1990), alle aree e ai consorzi industriali (L.634/1957). Con l'attribuzione di validità del PTCP come piano paesaggistico si intendono interpretare le implicazioni della Convenzione Europea del Paesaggio, ovvero l'estensione della tutela paesaggistica a tutto il territorio, non cogliendo probabilmente la distinzione che il Dlgs. 42/2004 stabilisce, di fatto, tra Paesaggio (art. 131) e Beni paesaggistici (art. 134). In altre regioni italiane, viceversa, si propone un piano paesaggistico regionale unitario, istituito poi confermato con il Dlgs. 63/2008. Nella Regione Sardegna, per esempio, a supporto della elaborazione del piano paesaggistico regionale unitario si propose un significativo confronto circa l'innovazione in tema di paesaggio, dal quale emersero proposte differenti di

sperimentazione²³. La prima tesi, **“Paesisticizzare il Territorio”** (Forte, 2005) sostiene il valore primo del Paesaggio rispetto alle dinamiche territoriali, che pure incidono sulla sua tutela e/o trasformazione, ma che, sottoposte al piano paesaggistico, vanno indirizzate alla compatibilità della trasformazione ed alla sostenibilità dello sviluppo. Le politiche per il Paesaggio, dunque, non costituiscono l’obiettivo dello sviluppo, ma la premessa necessaria e abilitante alle politiche per lo sviluppo, strutturate intorno al sistema delle tutele e delle compatibilità che il piano paesaggistico dispone. La tesi considera il Paesaggio come testo estetico del territorio, con un suo linguaggio ed una sua sintassi (distinti dalla materia urbanistica), non oggettivi, né evidenti ma riconducibili ad elementi e strutture generalizzabili. La decodificazione richiede impegno tecnico, prima analitico e poi sintetico, per arrivare ad una traduzione del paesaggio-testo in termini di conformazione strutturale e configurazione segnica, e per poterne comunicare, dopo la valutazione dei differenti valori, una adeguata disciplina di uso compatibile del suolo. Si qualificano, di conseguenza, il ruolo del “sapere esperto” e le innovazioni metodologiche introdotte dal Dlgs. 42/2004 in tema di piano paesaggistico. Questa tesi ribadisce quanto sancito dalle sentenze della Corte Costituzionale n°55/1968 e n°56/1968 sulla legittimità del doppio regime urbanistico e paesistico.

La seconda tesi, **“Territorializzare il Paesaggio”** (Gambino, 2005), viceversa, riparte dalle innovazioni introdotte dalla Convenzione Europea del Paesaggio, parzialmente recepite nel Dlgs.42/2004. Oltre le dimensioni estetica ed ecologica, la tesi pone l’attenzione sul controllo delle dinamiche territoriali che producono il paesaggio ovvero sui *“sistemi complessi di relazioni socio-economiche e culturali che hanno strutturato nel corso della storia o che tuttora strutturano il territorio”*. Si evidenzia come il Dlgs. 42/2004 non ha riconosciuto appieno le innovazioni della Convenzione Europea, confermando l’approccio prevalente per “beni paesaggistici”, senza affrontare il nodo del sistema di relazioni che li legano “strutturando il territorio”. Se il Paesaggio è da ritenersi una risorsa fondamentale per la vita e lo sviluppo delle comunità locali, il rapporto tra conservazione e innovazione, più volte percepito e consolidato a livello teorico e metodologico, deve ora tradursi in politiche e in pratiche: la vera sfida della pianificazione paesaggistica.

Dal confronto tra le tesi emerge, più che un’alternativa, una diversa interpretazione del rapporto tra paesaggio e sviluppo. Territorializzare il Paesaggio esalta la potenziale (o

²³ Convegno INU Sez. Sardegna: *“Il futuro delle coste sarde: i principi e le regole di governo di uno spazio strategico”* - Cagliari, 4 Febbraio 2005.

auspicabile) contemporaneità tra istanze di tutela e di sviluppo; per questo motivo l'attenzione si focalizza sulle identità locali, soggetto sia delle politiche di sviluppo sia dell'identificazione dei paesaggi, interpretando pienamente le innovazioni della Convenzione Europea del Paesaggio. Paesisticizzare il Territorio, viceversa, a partire dalla nuova impostazione metodologica del Dlgs. 42/2004, induce ad approfondire la riflessione sulla differenza tra valori riconosciuti e tutelati ad una scala necessariamente sovralocale e istanze di sviluppo proprie dei territori. Il conflitto tra tutela e trasformazione non è considerato "straordinario" rispetto al processo di valutazione e progetto, per cui le implicazioni delle innovazioni introdotte a livello nazionale ed europeo rafforzano la scelta metodologica di negoziazione tra politiche di tutela e progetti di trasformazione, estesa all'intero territorio (art. 2 Convenzione Europea del Paesaggio).

In entrambe le tesi si riconosce che la tutela non corrisponde alla perimetrazione ma implica una rigorosa ricognizione e una chiara differenziazione degli ambiti territoriali, per esplicitarne i valori sui tavoli di concertazione (pubblico/pubblico) e negoziazione (pubblico/privato). Di conseguenza le disposizioni metodologiche del piano paesaggistico presenti nel Codice del 2004 e l'estensione della tutela a tutto il territorio sancita dalla Convenzione Europea sono da ritenersi innovazioni complementari che riformulano la pratica della pianificazione territoriale ed urbanistica.

Globale e locale, paesaggio e sviluppo: la pianificazione tende a caratterizzarsi come navigazione tra diffuse incertezze, sistematici salti di scala e cambiamenti nelle graduatorie di priorità. Forme di pianificazione strategica alla scala sovralocale, espressione del complesso quadro territoriale delle tutele, appaiono come possibile convergenza delle due tesi, quanto meno a livello sperimentale.

Le innovazioni sul tema del paesaggio da un lato e sul tema delle autonomie dall'altro emergono come due riferimenti strutturanti la nuova stagione di pianificazione degli inizi del nuovo secolo: la responsabilità locali di uno Stato delle autonomie verso i cittadini, in una società di minoranze e di etnie differenti, segnata dalle criticità della questione lavorativa, interpretano gli articoli 3 e 4 della Carta Costituzionale, mentre la tutela estesa all'intero territorio (il paesaggio come epifania delle identità territoriali) ne sviluppa l'articolo 9. Si tratta di due principi fondamentali del contratto costituente la comunità repubblicana: l'azione di governo del territorio si troverà sistematicamente a sperimentare forme di negozio tra conservazione e trasformazione, tra tutela delle identità locali e territoriali e istanze di

trasformazione, alla ricerca di forme di sviluppo adeguate a soddisfare il diritto di cittadinanza e a costruire nuove identità in una società plurale.

Con la successiva legislazione integrativa e correttiva del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (Dlgs. 42/2004 aggiornato ai **Dlgs. n°156 e n°157 del 24 Marzo 2006**) si assiste ad una ricentralizzazione della tutela paesaggistica. Le funzioni amministrative per la tutela dei Beni paesaggistici non sono più conferite alle regioni, ma esercitate dallo Stato e dalle regioni (art.5 comma 6). La valorizzazione dei Beni paesaggistici *“comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati”* (art. 6 comma 1). Circa la valorizzazione dei Beni culturali di appartenenza pubblica lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono elaborare piani strategici di sviluppo su base regionale o sub-regionale, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica, prevedendo azioni integrate con i programmi per le infrastrutture e i settori produttivi collegati. A questo scopo è possibile costituire soggetti giuridici dedicati all’elaborazione e sviluppo del piano di valorizzazione (art.112 comma 4 e 5). Secondo la nuova impostazione Stato e regioni, insieme, assicurano l’adeguata conoscenza, tutela e valorizzazione del Paesaggio, per cui le regioni sottopongono l’intero territorio regionale a piani paesaggistici, anche in collaborazione con lo Stato (art. 135).

Qualora il piano paesaggistico venga approvato di intesa tra regioni, Ministero dei Beni Culturali e Ministero dell’Ambiente, nel procedimento autorizzativo, il parere del soprintendente è obbligatorio ma non vincolante (art. 143, comma 4). La funzione autorizzatoria in materia paesaggistica può essere delegata dalle regioni non più ai singoli enti locali (Dlgs.42/2004) ma alle province o agli enti sovralocali di coordinamento (art.146 comma 3) come definiti dal Dlgs. 267/2000, al fine di coordinare la tutela paesaggistica, e distinguerla dalle competenze urbanistiche ed edilizie. Di conseguenza anche le Commissioni per il Paesaggio (art. 148) saranno competenti per ambiti sovra comunali.

Con l’adeguamento del Dlgs. 42/2004 ai **Dlgs. n°62 e n°63 del 26 Marzo 2008** si precisano ulteriormente la distinzione tra Beni paesaggistici e paesaggio, la natura del piano paesaggistico e le funzioni di Ministero e regioni. L’esercizio delle funzioni amministrative di tutela dei Beni paesaggistici da parte dello Stato o delle regioni deve sempre assicurare un livello di governo unitario ed adeguato alle diverse finalità perseguite (art.5 comma 6). **Il Paesaggio è “il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.”** (art.131 comma 1). Si sottolinea, inoltre, che la

valorizzazione è volta anche a realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati, sempre nel rispetto delle esigenze della tutela (art.131 comma 5). Il Ministero e le regioni stabiliscono d'intesa le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio e cooperano per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale (art.133). L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni (art.135), limitatamente ai Beni paesaggistici di cui all'art.143 comma 1 lett. b), c) e d), ad immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 136), aree tutelate per legge (art.142) ed altre aree eventualmente individuate per il loro particolare valore (art.134 comma 1 lett.c). Il piano paesaggistico delimita gli ambiti differenti del territorio a partire dalle caratteristiche paesaggistiche e in funzione di aspetti e caratteri peculiari. Per ciascun ambito vengono stabilite specifiche normative d'uso²⁴ e prefigurate *“linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati”* (art.135 comma 4 lett.d)²⁵.

Per la prima volta tra gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico si riconoscono *“i centri ed i nuclei storici”* (art. 136 comma 1 lett.c). Le regioni, d'intesa con il Ministero, provvedono ad integrare le dichiarazioni di notevole interesse pubblico con le rispettive specifiche discipline di tutela e valorizzazione (art. 141-bis). Il piano paesaggistico prevede almeno la ricognizione del territorio, degli immobili e delle aree oggetto di tutela ai sensi degli art.136, 142, 134 comma 1 lett.c e le rispettive specifiche discipline d'uso e tutela; in sostituzione della regione, eventualmente inadempiente, il Ministero approva il piano paesaggistico limitatamente ai Beni paesaggistici di cui all'art.143 comma 1 lett. b), c) e d) (art. 143 comma 2); diventa vincolante in questo caso il parere reso dal soprintendente nel procedimento autorizzatorio relativo agli stessi beni. Viceversa, una volta approvate le specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, e verificato l'adeguamento degli strumenti urbanistici, il parere del soprintendente nella procedura autorizzatoria è obbligatorio ma non vincolante (art. 146 comma 5). Le regioni esercitano la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio in forma diretta o per delega agli enti locali (province, comuni, associazioni di enti locali ai sensi del Dlgs. 267/2000,), secondo il principio dell'adeguatezza delle strutture preposte e di garanzia della differenziazione tra attività di tutela paesaggistica

²⁴ Si è considerato che dal Dlgs.42/2004 al Dlgs.63/2008 il concetto di “ambito” è stato inteso non più come riferimento territoriale per diversificare la combinazione possibile tra politiche di tutela, di sviluppo e di riqualificazione ma come “superzona” di tutela alla quale, per quanto di perimetro intenzionalmente non definito, si vuole associare una “specificità normativa d'uso” (Poli, 2009).

²⁵ Nel Dlgs. 42/2004 invece il piano paesaggistico doveva individuare anche *“progetti prioritari per la conservazione, il recupero, la riqualificazione, la valorizzazione e la gestione del paesaggio regionale indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti”* (art. 143 comma 9).

ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia (art.146 comma 6) ovvero garantendo un responsabile diverso per ciascun procedimento. Entro 45 giorni dalla ricezione degli atti, il soprintendente si esprime circa la compatibilità paesaggistica degli interventi proposti ed entro i 20 giorni successivi alla ricezione del parere, l'amministrazione rilascia o meno l'autorizzazione richiesta. Il ricorso alla Conferenza di Servizi può contribuire ad accelerare la procedura autorizzatoria che comunque deve essere conclusa da parte dell'amministrazione entro massimo 60 giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente. Entro il 31 Dicembre 2008 (termine prorogato al 31 Dicembre 2009), il Ministero, d'intesa con la Conferenza unificata, avrebbe dovuto emanare un regolamento per disciplinare procedure semplificate di autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti (art. 146 comma 9). Le regioni istituiscono e disciplinano le commissioni locali per il paesaggio a supporto degli enti delegati all'esercizio della funzione autorizzatoria (art.148 comma 1).

L'individuazione da parte del Ministero delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale (art.52 Dlgs. 112/1998) per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo alla pianificazione, costituisce *compito di rilievo nazionale*, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali (art.145 comma 1).

Le correzioni al cosiddetto Codice *Urbani* (Dlgs. 42/2004) apportate dal Codice *Rutelli* (Dlgs. 63/2008) sono state oggetto di numerose riflessioni, in particolare circa l'innovazione presente nel provvedimento rispetto a quanto introdotto dalla Convenzione Europea del Paesaggio (2000). Il dibattito²⁶ sembra confermare la tradizionale divisione tra chi sostiene il ruolo primario se non esclusivo dello Stato (e quindi il valore dell'identità nazionale) e chi propone il necessario protagonismo delle autonomie locali (l'identità dei territori e delle popolazioni locali). Tra i primi, il Prof. Salvatore Settis²⁷ esprime perplessità sull'efficacia del progressivo passaggio di competenze dallo Stato alle autonomie locali, a partire dalla delega degli anni '70 e il parallelo depauperamento del ruolo delle Soprintendenze: Settis non ritiene ancora possibile investire sulla responsabilità degli enti locali, come mostrato dal recente caso di Monticchiello²⁸. Con riferimento al precedente Dlgs.42/2004, per avvalorare il nuovo

²⁶ In particolare si vedano Urbanistica n°137 e n°138 e Urbanistica Informazioni n°223 e n°224.

²⁷ Il Prof. Salvatore Settis, archeologo, direttore della Scuola Normale Superiore di Pisa ed ex presidente del Consiglio Superiore del Ministero dei Beni e Attività Culturali, è stato componente della commissione di esperti di consulenza alla stesura del Dlgs.63/2008 o cosiddetto *Codice Rutelli*.

²⁸ Il caso di Monticchiello in Val d'Orcia (Siena) è emerso alle cronache come caso emblematico del conflitto tra autonomie locali e interesse pubblico per l'identità nazionale. Il progetto prevede la realizzazione di un complesso immobiliare costituito da villette unifamiliari attorno al borgo medioevale di Monticchiello, legittimato da regolari procedure tecnico-

centralismo della riforma del Dlgs.63/2008, Settis dichiara: *“La stessa distinzione fra “tutela” e “valorizzazione” è confusa e contraria alla buona amministrazione, produce frammentazione dell’azione amministrativa e dispersione della responsabilità”* (Settis, 2006).

I sostenitori del protagonismo delle autonomie locali, invece, sottolineano la necessità di liberare dall’enorme carico di procedimenti autorizzatori (anche relativi ad interventi effettivamente minori) le soprintendenze, che spesso scontano l’insufficienza di risorse umane a disposizione. E’ dunque urgente definire le categorie di interventi oggetto di procedure semplificate di competenza delle strutture degli Enti locali, chiaramente coinvolti nella tutela del paesaggio anche dall’art.9 della Costituzione (Paoli, 2009). Secondo Giancarlo Poli il Dlgs. 63/2008, riproponendo il riferimento all’identità nazionale, riafferma la visione crociana che definisce il paesaggio come “ereditato dal passato”, quindi come dato e non esito di una trasformazione possibile e adeguata; allo stesso tempo si ripropone il paesaggio come “beni paesaggistici”, svincolati dalle strutture relazionali essenziali alla loro conservazione e dunque anche dai processi evolutivi che li segnano e li modificano quotidianamente, nonché dalla percezione sociale dei paesaggi da parte della popolazione, che rappresenta una delle più significative innovazioni della Convenzione Europea del Paesaggio (Poli, 2009). Il tentativo di andare oltre il sapere esperto verso il vissuto quotidiano ed il sapere locale, ritenuto traduttore e custode futuro (nel senso di gestore) del paesaggio identitario, ha suggerito l’acquisizione di nuovi linguaggi comunicativi e di strumenti per le letture e le interpretazioni del paesaggio: da anni si sperimentano le forme dei cosiddetti *Atlanti del Paesaggio* che costituiscono non ancora letture condivise ma rappresentazioni esperte di supporto al confronto tra saperi ed operatori differenti (Peano, Cassatella, 2009). In generale l’attenzione alla percezione sociale del paesaggio è tesa a comprendere il ruolo che hanno i processi e le relazioni nella trasformazione dei paesaggi piuttosto che i singoli dati elementi che il sapere esperto seleziona a partire dalla sua lettura del territorio (Cassatella, 2009).

Il riferimento all’identità delle popolazioni locali, tuttavia, esaltato da chi sostiene l’indietreggiamento del Codice Rutelli rispetto al Codice Urbani, non appare pienamente condivisibile se si pensa a come i processi di globalizzazione e di integrazione multietnica stanno segnando le popolazioni e i territori. L’identità come frutto del rapporto tra comunità e territorio non sembra più storicamente accettabile se si osserva la contemporanea dissoluzione della unicità, linearità, esclusività delle relazioni tra sistema insediativo, sociale e territoriale.

amministrative ma di fatti contrastato da intellettuali e rappresentanti politici nazionali per l’impatto evidente sul paesaggio circostante, di indubbio valore per il patrimonio culturale della Nazione.

Il paesaggio dovrebbe considerarsi come **spazio di convivenza** piuttosto che come spazio identitario (Lanzani, 2008), ovvero lo spazio di una *“società liquida di minoranze che riconoscono la reciproca dignità e pregnanza di valori”*²⁹. L'identità non è più immutabile, acquisita una volta per tutte e da “congelare” all'interno di un quadro paesistico da ereditare e tramandare; essa è viceversa cangiante entro certe regole e relazioni, perché inserita sempre in reti locali, territoriali e globali, ormai inscindibili da ogni “locale” e luogo (Carpitella, 2009). Il valore degli stessi paesaggi, inoltre, è da ricondurre a scale differenti: dal locale al regionale, dal nazionale al mondiale come nel caso dei Paesaggi Culturali tutelati dall'Unesco. Secondo Alberto Clementi, alla visione “panculturalista” del Dlgs. 63/2008 che *“induce a selezionare riduttivamente gli oggetti di tutela e a trascurare gran parte del territorio italiano”* andrebbe sostituita, o quantomeno affiancata, una visione del paesaggio più che come patrimonio come risorsa per lo sviluppo. *“L'idea chiave è che la bellezza del paesaggio possa costituire non solo un patrimonio identitario ma anche una valenza strategica per lo sviluppo sostenibile, intercettando la nuova economia della qualità, alla costante ricerca dei valori singolari di un territorio e dei beni che vi si producono. In questa prospettiva la dimensione del paesaggio tende ad integrarsi compiutamente con quella del territorio, in una visione sostanzialmente “panterritorialista”. (...) Il paesaggio non è fatto solo di valori identitari da ripristinare, riservando il progetto del nuovo ai contesti più degradati e irriconoscibili (...), ma piuttosto frutto di un processo di reinterpretazione complessiva del territorio e della sua storia, che muove dalla contemporaneità: un progetto di modernità multiple, che declina nei diversi contesti una pluralità di significati e di forme, attraverso cui, nel confronto con il presente, si rigenerano anche le identità del passato”* (Clementi, 2008).

²⁹ Forte F. (2009), *Le città capitali d'Europa alla riprova della pianificazione urbana e territoriale del XXI secolo*, Lectio Magistralis presso l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici in Napoli, 2 Luglio 2009.

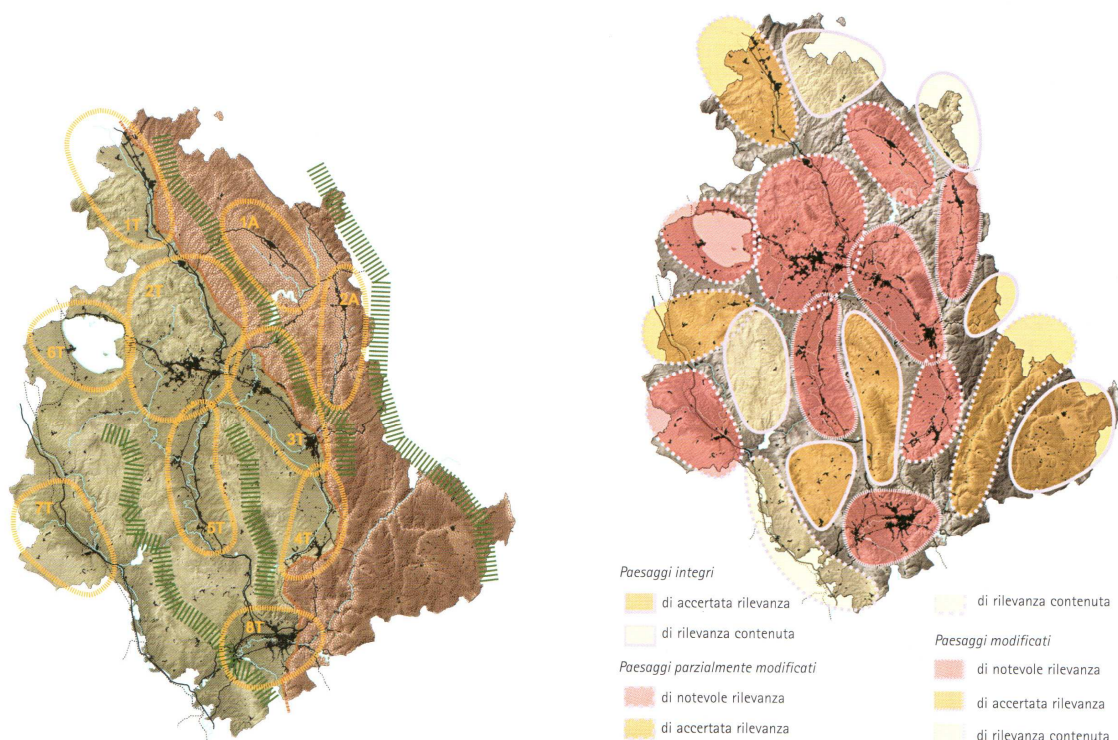


Fig.3. Il Piano paesaggistico regionale dell'Umbria (2008): visione preliminare del paesaggio umbro con l'evidenziazione di 10 paesaggi identitari di particolare rilevanza e carta dei valori con l'indicazione del grado di integrità del paesaggio in funzione della sua rilevanza (da *Urbanistica* n°137 Settembre-Dicembre 2008, INU Edizioni, Roma).

Allo stesso tempo rimane da ripensare la convinzione circa il ruolo demiurgico dei piani paesaggistici verso forme più articolate di politiche di tutela e valorizzazione dei paesaggi, anche perché lo stesso territorio non è omogeneo e non si possono utilizzare gli stessi strumenti in luoghi del tutto differenti, soprattutto riguardo al tema paesistico: in questo senso si evidenziano le esperienze regionali dell'Umbria e della Toscana dove il Piano Paesaggistico Regionale (con valore statutario in Toscana) è accompagnato da uno strumento strategico regionale (Disegno Strategico Territoriale in Umbria, Strategia dello Sviluppo in Toscana), con l'obiettivo di correlare la tutela delle invarianti con la territorializzazione della programmazione regionale.

In Campania, viceversa, la legge di approvazione del Piano Territoriale Regionale n°13 del 13 Ottobre 2008 propone un piano paesaggistico regionale unitario per la tutela dei beni paesaggistici e il concorso dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale per supportare la tutela con politiche di valorizzazione del paesaggio. Il ritardo nella definizione degli strumenti di pianificazione territoriale rende ancora indefinita questa via di sperimentazione. Nel caso del PTCP di Mantova, per esempio, si è sviluppato parallelamente il tema dei beni paesaggistici e dei paesaggi attraverso la "Carta dei vincoli ministeriali dei beni culturali e dei

beni paesaggistici” e la “Carta delle Identità del Paesaggio” (una sorta di mappa di comunità), cercando di correlare identità “nazionali” e identità locali (Maletti, Neri, 2009). L’inclusione all’interno delle politiche del paesaggio della categoria della trasformazione, irrinunciabile data l’estensione della tutela paesaggistica a tutto il territorio come sancito dalla Convenzione Europea del Paesaggio, pone in gioco la necessità di maturare forme di coordinamento delle progettualità a scale d’ambito sovralocale, d’area vasta o comunque intercomunali, ovvero nella scala effettiva delle relazioni paesaggistiche, che non corrisponde semplicemente all’immediata prossimità (rischio della frammentazione delle politiche di tutela). Emerge quindi, come anche le esperienze regionali della Toscana e dell’Umbria dimostrano o come le sperimentazioni progettuali di Clementi suggeriscono, la necessità di coltivare maggiormente la categoria della strategia accanto a quella della visione³⁰, non perché alternativa e sostitutiva alla pianificazione territoriale, ma piuttosto perché ad essa connaturata. La dimensione strategica, selezionando luoghi, interventi e modalità operative, è considerata come opportunità per manifestare una visione del futuro e coordinare attori e strumenti che concorrono alla tutela e alla valorizzazione (enti locali e soprintendenze, pianificazione urbanistica e programmazione complessa, interventi di trasformazione incidenti come grandi opere o infrastrutture e interventi minori alla scala edilizia).

La scuola territorialista di Firenze (Magnaghi 2000), in tal senso, propone la forma dello **scenario strategico territoriale**³¹ come disegno del “progetto di territorio”, di carattere non predittivo ma cognitivo e progettuale, funzionale alla sollecitazione dell’immaginario collettivo, teso a ricostruire una “coscienza del territorio”, ovvero un rapporto tra luogo e comunità insediata che coltivi istanze di autosostenibilità dei processi sociali, economici, produttivi. Il carattere interpretativo, rappresentativo, strategico, comunicativo dello scenario ripropone al centro del disegno di piano il “territorio” (e la sua rappresentazione) interpretato attraverso i suoi “giacimenti patrimoniali locali”, tradotti dapprima in elaborazioni statutarie, e quindi in strategie di sviluppo coerenti con la valorizzazione delle identità territoriali. Emerge in queste esperienze la consapevolezza del valore progettuale della relazione

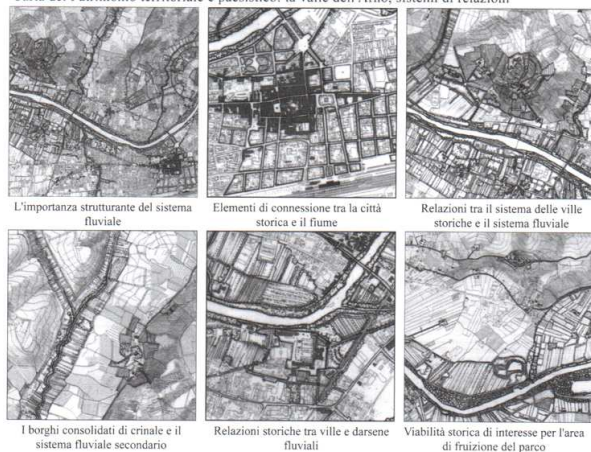
³⁰ Milan Zeleny ha chiarito che mentre la *Mission* è generale ed a tempo indeterminato, la *Vision* è più specifica, limitata e operativa, dunque, relativa; si differenziano poi *obiettivi strategici* (a lungo termine) ed *obiettivi tattici* (a breve-medio termine) ed, infine, *obiettivi operativi* ovvero immediati, ai quali si correlano le singole *operazioni*.

³¹ “Questo scenario è quindi un costrutto interattivo che esprime progetto strategico di territorio mediante interpretazioni condivise statuite e opzioni e figure di trasformazione pattuite; e che si finalizza ad un’attivazione della società insediata come risorsa endogena, in un orizzonte di autosostenibilità” (Ferraresi G., Rossi-Doria B. (2007), “Scenari strategici come progetti di territorio: contributi alla definizione della scuola territorialista” in Magnaghi A. (a cura di) (2007), *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea Editrice, Firenze.

luoghi/comunità, che trova legittimamente forma nei paesaggi da conservare o da riprogettare per riaffermare l'autosostenibilità delle reti sociali ed economiche e il ri-conoscimento delle identità territoriali, ovvero la garanzia della durabilità (Magnaghi, 2007). Lo scenario strategico reintroduce la dimensione territoriale nella forma del piano strategico di sviluppo, ricostituendo un rapporto tra strategia (selezione) e paesaggio (continuità), oltre la tradizionale matrice aziendale.

Nella ricerca di nuove forme di politica per la tutela e la valorizzazione del paesaggio, Alberto Clementi propone all'alba del nuovo millennio di "tradire" alcuni principi di fondo del secolo passato e sperimentare un'"urbanistica del paesaggio", chiaramente espressione della responsabilità delle autonomie locali, sia per dar forma alle identità territoriali sia per tutelare le identità nazionali (Clementi, 2008). A partire dai tradimenti è facile giungere a pronunciare eresia: *"(Il pensiero critico) da queste molteplici esplorazioni perviene ad auspicare quella nuova cultura del fare, libera da nostalgie ma concretamente operosa nella valutazione sistematica e nel metodo progettuale, fondato sulla "estetica della relazionalità", sulla concretezza pedagogica della disciplina di uso e tutela del suolo rivisitata nelle sue modalità espressive e strumentali, sul ruolo da attribuire alla specificazione morfologica e tipologica nella visione di quel che sopravverrà, ed alla sua efficacia. Si è consapevoli che l'eresia domina in questa riflessione, suscitando la stessa perplessità sulle codificazioni di principi enunciati dagli organi interpreti della Costituzione, sulle scelte operate nella definizione del regionalismo italiano (Dpr 616, art.li 79- 81), sulle strutture immesse nel governo dello Stato (i ministeri). Eppure si ritiene che l'attitudine eretica sia opportuna nel sondare risposte al malessere che riscontra il sistema nazione, ed in questo, il malessere che si riscontra nei paesaggi della nazione. "* (Forte, 2008).

Carta del Patrimonio territoriale e paesistico: la valle dell'Arno, sistemi di relazioni



Carta del Patrimonio territoriale e paesistico: la Valdelsa, sistemi di relazioni

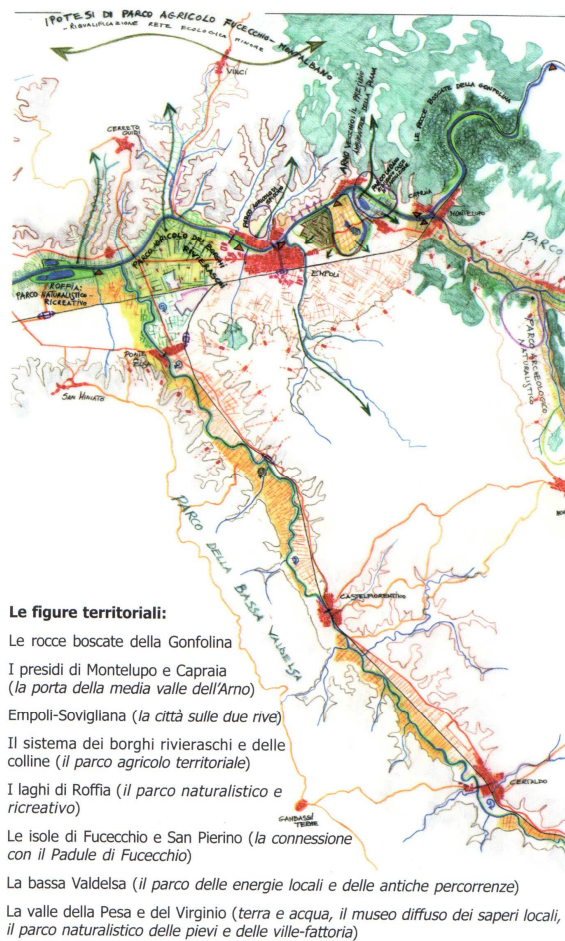
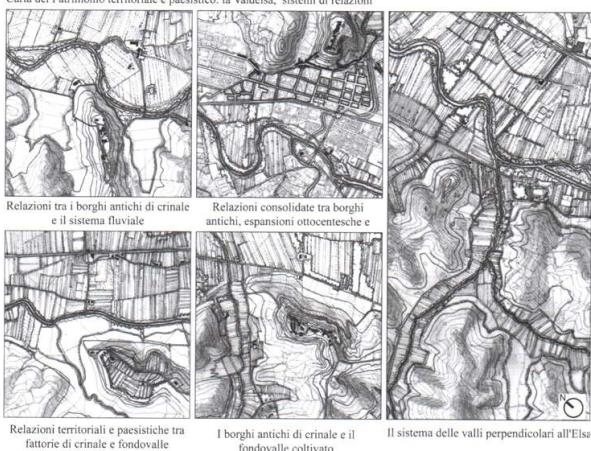


Fig.4-5. Strategia e paesaggio nell'approccio della scuola territorialista: dal patrimonio territoriale e paesistico alla definizione degli scenari progettuali di sintesi per il Circondario Empolese-Valdelsa (da Magnaghi A. (a cura di) (2007), *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea Editrice, Firenze).

La percezione della criticità sottesa alla sistematica separazione tra tutela e valorizzazione, sancita a partire dagli anni '70 e confermata nella riforma costituzionale del 2001, ma anche tra beni paesaggistici e paesaggio, monumento e contesto ambientale (a differenza dell'unità di valore riconosciuta da W.Morris e J.Ruskin così come successivamente da Roberto Pane) ha suggerito l'istanza di territorializzazione del paesaggio, anticipata dall'istituto del piano urbanistico-territoriale con attenzione ai valori del paesaggio introdotto dalla Legge Galasso 431/1985. Tuttavia *“attraverso l'enfasi riposta nella territorializzazione si sono di conseguenza riproposte le fragilità riscontrate nel determinismo del piano volto a disciplinare l'uso del suolo, territoriale e comunale, come teorizzato nella cultura consolidatasi nella nostra nazione, espressione neopositivista alternativa sia al processo dinamico sotteso alle molte dimensioni che nella negoziazione responsabile tra soggetti plurimi ha connotato la cultura del piano nelle nazioni impegnate nel consolidare gli istituti necessari alla pratica dell'economia sociale di mercato; che al piano delle “compatibilità*

strutturali e formali”, sperimentato da noi nella redazione del piano paesistico della Basilicata Tirrenica. (...) Occorrerebbe pertanto prendere atto della inconsistenza della strumentazione volta a perseguire la tutela e la valorizzazione delle qualità paesaggistiche sedimentatasi nel corso dei trascorsi lustri, ponendo sotto osservazione possibili nuovi percorsi. E questi percorsi dovrebbero riguardare in sede preventiva gli esiti estetici e formali dei possibili adattamenti delle terre e delle comunità insediate che connotano l'identità dei paesaggi, e non solo le loro valenze ecologiche e funzionali.” (Forte, 2008).

Eppure tra la complessità della materia e le sperimentazioni locali e regionali di pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, le certezze che si ribadiscono sono sempre le sentenze della Corte Costituzionale circa il doppio regime paesistico e urbanistico, probabilmente irriducibile ad una auspicata norma unica di tutela ed uso del suolo. In questo senso il tema di maggiore interesse e degno di approfondimento è la valorizzazione del paesaggio ed il ruolo delle autonomie locali, perché il piano ed il progetto urbanistico sono strumenti consolidati che danno forma all'espressione del “locale”. L'autonomia è categoria differente dal locale e ne segna una evoluzione verso la considerazione di interessi non semplicemente locali come la responsabilità finanziaria, l'efficacia nella fiscalità locale, la perequazione urbanistica e territoriale, lo sviluppo sociale, economico e culturale, la sostenibilità ambientale ed energetica, l'attrattività urbana e territoriale, la qualità dei luoghi e la funzionalità dei flussi, la garanzia delle componenti urbane e sociali che implementano il diritto di cittadinanza e il “diritto alla città”. Per questo motivo il **“paesaggio delle autonomie locali”** non è riducibile linearmente e semplicemente al “paesaggio delle identità locali” e forse questa è l'innovazione più significativa della Convenzione Europea del Paesaggio.

Dal DPR 490/1999 al Dlgs. 63/2008, in circa vent'anni, la legislazione italiana ha esteso l'istanza di tutela a tutto il territorio, oltre le sue singolarità, e quindi anche per costruire nuovi paesaggi negli ambiti degradati, precisando e disciplinando la pianificazione paesaggistica, la distinzione tra Paesaggio e Beni Paesaggistici, il ruolo di concorso tra regioni e Ministero, il ruolo degli enti locali potenzialmente delegati all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di paesaggio (anche in forma associata). Particolarmente significativo è l'approfondimento circa l'elaborazione del piano paesaggistico (a monte) e della relazione paesaggistica (a valle) per valutare la compatibilità dell'intervento proposto, come definito dal DPCM 12 Dicembre 2005.

In virtù delle modifiche introdotte dal Dlgs. 156/2006, dal Dlgs 157/2006 e dal Dlgs. 63/2008, la Regione Campania modifica l'impostazione della normativa regionale in tema di piano

paesaggistico con la legge n°13 del 13 Ottobre 2008 di approvazione del Piano Territoriale Regionale. L'attività di pianificazione paesaggistica si articola in: a) Carta dei Paesaggi della Campania ovvero 4 elaborati che costituiscono lo statuto del territorio regionale o quadro di riferimento unitario; b) le linee guida per il paesaggio contenenti direttive specifiche, indirizzi e criteri metodologici per la ricognizione, la salvaguardia e la gestione e valorizzazione del paesaggio da recepirsi nella pianificazione paesaggistica provinciale e comunale, finalizzati alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale; c) piano paesaggistico (art.135 Dlgs. 42/2004) limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lett. b), c) e d) dello stesso decreto, redatto congiuntamente con il Ministero per i beni e le attività culturali, approvato dal Consiglio regionale; d) piani territoriali di coordinamento provinciali, attuativi della Convenzione Europea del Paesaggio, finalizzati alla valorizzazione paesaggistica dell'intero territorio regionale, concorrenti alla definizione del piano paesaggistico regionale. A differenza della legge regionale campana sul governo del territorio (Lr 16/2004) il piano paesaggistico non è più corrispondente al piano territoriale di coordinamento provinciale ma assume dimensione regionale e unitaria, redatto congiuntamente con il Ministero. I Beni paesaggistici sono oggetto del piano paesaggistico regionale unitario redatto d'intesa con il Ministero (in virtù del Codice del Paesaggio), mentre il resto del territorio e dunque del paesaggio è oggetto dei piani territoriali di coordinamento provinciale concorrenti del primo (in virtù della Convenzione Europea del Paesaggio).

L'estensione della tutela a tutto il territorio ha imposto una necessaria correlazione tra istanze di tutela e strumenti di negoziazione tesi a verificare la compatibilità di interventi di trasformazione necessari al superamento del "malessere urbano e territoriale"; di conseguenza è maturato un interesse nella specificazione d'area del Piano Paesaggistico. Tale assunto non è però presente nella riformulazione normativa della Regione Campania. Viceversa significativa è l'integrazione della legge regionale n°14 del 24 Novembre 2006 alla legge urbanistica della Regione Calabria n°19 del 16 Aprile 2002, che introduce il **Piano Paesaggistico d'Ambito** (art.17bis Lr19/2002) come specifica del Quadro Territoriale Regionale o piano urbanistico-territoriale con valenza paesaggistica (art.17 comma 2). Art.17bis "(...) 2.I Piani Paesaggistici d'Ambito (PPd'A) sono strumenti di tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale del territorio ai sensi dell'art.143 del Dlgs.42/2004 operanti su area vasta sub-provinciale o sovracomunale. 3.Gli ambiti di cui ai PPd'A sono indicati dal QTR. 4. I PPd'A hanno funzione normativa, prescrittiva e propositiva, a seconda dei livelli di qualità del paesaggio nei vari ambiti

individuati dal QTR, assunti dai PTCP". Il PPD'A è cogente rispetto ai piani provinciali e comunali e vincolante per gli interventi di settore. I Piani comunali sono chiamati a specificare ulteriormente la disciplina di tutela e valorizzazione dei territori compresi nei Piani d'Ambito (art.20 comma 3 lett.k).

Le autonomie locali si troveranno, dunque, coinvolte nell'implementazione di due principi fondamentali della Costituzione Italiana, come soggetti delle politiche di sviluppo (riferimento è l'art.4 della Costituzione: "*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto*") basate sulla responsabilità locale e sull'autonomia impositiva e finanziaria in sostituzione dei trasferimenti dallo Stato centrale, e come co-protagonisti delle politiche di tutela e valorizzazione del Paesaggio (riferimento è l'art.9 della Costituzione: "*La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*", oltre che la Convenzione Europea del Paesaggio). In particolare, come precisato dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, le autonomie locali concorrono alla "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" (art.3 L.3/2001 o art.117 novellato). La ricerca di politiche di sviluppo locale su di un territorio tutelato nella sua interezza, come "bene paesaggistico" (Dlgs. 42/2004 e s.m.i.) e/o come "paesaggio" (Convenzione Europea del Paesaggio), in condizioni di scarsità di risorse economiche e responsabilità locale, suggerisce due livelli di negoziazione e valutazione: da un lato tra istanze di trasformazione ed "esigenze" della tutela, dall'altro tra valori pubblici ed interessi privati nel costruire lo spazio pubblico della "città bella, efficiente, giusta e solidale".

In definitiva le innovazioni in tema di paesaggio e di autonomia rendono quanto meno opportuni se non necessari per gli enti locali approcci concertativi con gli altri operatori pubblici e approcci negoziali con quelli privati, riformando la categoria di "bene comune", non più ricondotta all'azione esclusiva del soggetto pubblico, ma possibile anche (forse maggiormente) grazie al contributo dell'operatore privato³² (sussidiarietà orizzontale). In questo senso l'istanza di autonomia induce a rileggere il senso del contratto sociale che porta gli uomini a costruire città, nella accezione più estesa di città e territorio.

1.4. Tutela e valorizzazione nel paesaggio urbano storico

La categoria del paesaggio, in seguito alle recenti innovazioni proposte dalla Convenzione Europea e dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio in Italia, è espressione della trasversalità delle relazioni che contraddistinguono e differenziano i luoghi: valori del sapere locale e del sapere esperto, relazioni alla scala locale e alla scala territoriale, tutela e innovazione, preesistenze storiche da salvaguardare e innovazioni contemporanee da introdurre per sviluppare le condizioni socio-economiche delle popolazioni. Si può dunque ritenere la categoria del paesaggio definitivamente al di fuori della selettività estetizzante della concezione tradizionale. Il paesaggio è esteso nel tempo e nello spazio e conforma i luoghi del vivere, indipendentemente dai valori che esprime. E' compito del progetto di cambiamento esaltare la significatività delle preesistenze e/o introdurre nuovi valori nelle criticità che si riscontrano nel contemporaneo. Questa consapevolezza, che suggerisce la sperimentazione dell'azione negoziata tra valori ed interessi nel progetto architettonico (valutazione paesaggistica) e nel piano urbanistico-territoriale (la compatibilità della trasformazione), ha stimolato le riflessioni dell'Unesco e dei suoi organismi consultivi come l'Icomos, in particolare circa il rapporto tra architettura contemporanea e città storica. Le raccomandazioni dell'Unesco e le Carte dell'Icomos³³ prodotte negli ultimi 45 anni (sin dalla Carta di Venezia 1964) hanno sempre posto l'attenzione sul valore del contesto del bene culturale (ambiente o historic areas and surroundings), riconducendo nei fatti la tutela alla definizione di un "perimetro" di riferimento che risolvesse il rapporto tra forme e processi del contemporaneo e preesistenze storiche. Si è spesso tradotto il perimetro di tutela in un sistema di "cerchi concentrici" con differenziato grado di salvaguardia per il bene culturale. Nonostante il rifiuto dichiarato verso la museificazione dell'area storica, gli esiti di questi approcci sono oggi in discussione: più precisamente è maturata la consapevolezza dell'incremento delle "pressioni" dell'architettura contemporanea come forma dei processi socio-economici. Si pensi ad esempio agli impatti del turismo di massa sulle aree storiche, oppure all'istanza della riduzione del consumo di suolo che induce alla densificazione ed alla crescita verticale degli edifici, oppure ancora alla crescita senza misura del traffico urbano. Le nuove riflessioni tendono ad esaltare il concetto di stratificazione nel rapporto tra antico e

³² Vedi Rallo D. (2009), "Perequazione: realizzare la città pubblica con i "soldi" dei privati", in Trillo C. (a cura di) (2009), *Perequazione e qualità urbana*, Alinea Editrice Firenze.

³³ In particolare *Carta di Venezia* (1964) o Carta internazionale per la conservazione ed il restauro dei monumenti e dei siti; *Raccomandazioni dell'Unesco* (1976) riguardo la Salvaguardia ed il ruolo contemporaneo delle aree storiche; la *Carta internazionale di Firenze dei giardini storici* (1982) dell'Icomos; la *Carta di Washington* per la conservazione delle città storiche ed aree urbane (1987); Conferenza ONU *Habitat II* e *Agenda 21*.

nuovo, anche per non escludere dai valori della storia le significative espressioni della cultura moderna. Ma la stratificazione non è da intendere solo in termini temporali, ma anche spaziali, rilevandosi la relazionalità del paesaggio come categoria più significativa e adeguata ad esprimere la complessità dei valori in cui si pone la traccia della storia.

Con l'interpretazione del bene culturale tutelato o della città della storia come componente o sistema di componenti del più complessivo paesaggio urbano storico si compie un significativo salto di scala che porta ad estendere la ricerca di valori a tutto il territorio, con approccio multidisciplinare e trasversale. Parallelamente si consolida l'innovazione introdotta dalla Convenzione Europea, per la quale la tutela del paesaggio assume carattere comprensivo e non più esclusivo. A partire dunque dall'analisi del rapporto attuale tra città storica ed architettura contemporanea, l'Unesco giunge a suggerire una riformulazione delle Raccomandazioni del 1976, proponendo il concetto di **Paesaggio Urbano Storico**, introdotto dalla Conferenza di Vienna (Maggio 2005) *“Patrimonio Mondiale ed architettura contemporanea: gestione dei paesaggi urbani storici”*. Secondo il Memorandum di Vienna la risoluzione del rapporto antico/nuovo non può ridursi all'individuazione di perimetri di protezione, perché la stratificazione storica e dei valori insiste sull'intero territorio: sia l'architettura contemporanea che le aree storiche vanno inquadrare nell'unica dimensione della **continuità storica in evoluzione permanente**, ovvero della continuità relazionale dei valori, contro l'assunzione della propria autoreferenzialità come forma di difesa (la città della storia) o di legittimazione (la città contemporanea). Si definisce di conseguenza il paesaggio urbano storico come: *“l'insieme di qualsiasi gruppo di edifici, opere e spazi aperti, nel loro contesto naturale ed ecologico, inclusi i siti archeologici e paleontologici, che costituiscono un insediamento umano in un ambiente urbano per un significativo periodo di tempo, la correlazione ed il valore dei quali si riconosce da un punto di vista archeologico, architettonico, preistorico, storico, scientifico, estetico, socio-culturale ed ecologico. Questo paesaggio ha dato forma alla società moderna ed ha un grande valore circa la nostra comprensione di come viviamo oggi”*. Dunque il patrimonio storico è tale non perché appartiene a ciò che è “passato” ma perché appartiene alla storia, vive nella continuità storica. L'estensione del patrimonio culturale non avviene solo nello spazio (oltre i recinti dei “centri storici” o dei “dintorni” fino ad includere “il più ampio contesto territoriale e del paesaggio”), ma anche nel tempo, fino ad includere potenzialmente la stessa architettura contemporanea: *“l'architettura contemporanea può essere un forte strumento competitivo per le città, in quanto attira residenti, turisti e capitali. L'architettura storica e contemporanea*

costituiscono un valore per le comunità locali, che dovrebbe servire a scopi educativi, ricreativi, turistici ed a valorizzare le proprietà". Il memorandum ammonisce circa i rischi di non autenticità delle forme di progettazione falso antica, perché negano contemporaneamente sia i valori della storicità che dell'innovazione, mentre suggerisce di approfondire la congruità dei volumi e delle altezze delle nuove realizzazioni nel contesto dell'area storica. La lettura dunque delle visuali più significative, dello skyline e del roofscape, delle matrici insediative dei lotti, delle forme tipologiche, devono essere la base per la pianificazione e progettazione, in nome della complementarietà di valori dell'architettura contemporanea nelle città storiche, patrimonio mondiale.

In questi 45 anni, dai tempi della Carta di Venezia, si è dunque passati dal concetto di monumento e relativo *ambiente* a quello di "città viventi" e paesaggi culturali, dall'azione di restauro a quella più generale di gestione dell'innovazione e dell'integrità, dall'approccio monodisciplinare alla trasversalità ed alla partecipazione, al fine di correlare lo sviluppo urbano sostenibile con l'espressione architettonica contemporanea da un lato e l'integrità dei valori storici dall'altro. Tuttavia il Memorandum di Vienna ha aperto la riflessione sulla riformulazione delle Raccomandazioni Unesco del 1976, segnando un parallelo con l'evoluzione teorico-metodologica e normativa che si è riscontrata nei paragrafi precedenti in tema di paesaggio e negoziazione. La ridefinizione del concetto di città storica diventa significativo se si correla con il nuovo senso da dare allo strumento cardine della tutela dei siti Unesco, ovvero il Piano di Gestione del sito, perché adesso si tratta di agire ad una scala maggiore e, prima o poi, coinvolgere direttamente i processi di cambiamento e di innovazione, come evidenziato nella successiva Conferenza di Budapest (Novembre 2008) "*Il Paesaggio Urbano Storico e la sua gestione*".

Nella recente giornata di studi dell'Icomos Francia (Giugno 2009) intorno al concetto di paesaggio urbano storico si è confermata la significatività del passaggio di scala che la nuova concezione comporta: dunque anche nuove metodologie di conoscenza dei valori e di gestione del cambiamento compatibile. Se la separazione tra aree tutelate ed aree da assecondare ai processi di sviluppo legittimava la separazione delle competenze tra governo locale e Stato centrale, la nuova concezione si allinea con il più generale processo di decentramento delle funzioni e dei poteri: la città *nella storia* è la città dell'autonomia locale perché inserita nella continuità storica dei processi socio-economici, ai quali dà forma, nelle sue stratificazioni e nelle sue evoluzioni ("*per gestire la città, occorre una cultura storica*").

1.5. Programmazione negoziata, programmi complessi, partenariato pubblico-privato

La pratica della concertazione tra enti pubblici si è consolidata con l'avvio della “**programmazione negoziata**” come definita dalla Legge 662 del 23 Dicembre 1996³⁴ e dalla successiva delibera CIPE n°29 del 21 marzo 1997.

Definita inizialmente dal Decreto Legge n°32 dell'8 Febbraio 1995 (convertito dalla Legge 104/1995 e ripreso nella Legge 662/1996) come “*regolamentazione concordata tra soggetti pubblici, o tra il soggetto pubblico competente, e la parte o le parti pubbliche o private, per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad una unica finalità di sviluppo che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza*”, la programmazione negoziata consiste in una nuova modalità di programmazione degli interventi pubblici per lo sviluppo basata sulla costruzione di un partenariato pubblico-pubblico e/o pubblico-privato, ovvero coinvolgendo gli operatori pubblici e privati, le rappresentanze sociali ed economiche che alle differenti scale territoriali sono parte interessata al perseguimento della stessa finalità o azione di cambiamento. Il programma, in questo senso, è negoziato perché insiste primariamente sulla costruzioni delle reti istituzionali, sociali ed imprenditoriali propedeutiche all'attivazione dello sviluppo economico ed occupazionale.

La nuova azione di coordinamento del partenariato pubblico (e in parte privato) assume come strumenti: l'*Intesa Istituzionale di Programma*, accordo di collaborazione tra amministrazione centrale e regioni/province autonome; gli *Accordi di Programma Quadro*, accordi operativi principalmente tra Regioni ed Enti locali tesi ad individuare un programma pluriennale di interventi a valle dell'Intesa Istituzionale di Programma; il *Patto Territoriale*, accordo tra Regioni, Enti locali, parti sociali o altri soggetti pubblici o privati teso a definire un programma di sviluppo per il territorio e a rafforzare le reti di cooperazione orizzontale; il *Contratto di Programma*, accordo tra Amministrazione centrale, grandi imprese, consorzi di PMI, rappresentanze dei distretti produttivi teso ad implementare un quadro di interventi definito dalla programmazione negoziata; il *Contratto d'Area*, accordo tra Enti locali, rappresentanze sindacali, datori di lavoro ed altri soggetti pubblici e privati interessati.

L'esperienza dei Patti Territoriali è risultata significativa soprattutto nelle regioni meridionali dove è stata più concentrata che nel resto di Italia. La pratica pattizia ha teso a tradurre la concertazione tra operatori pubblici (regioni, province, comuni, consorzi, Asl), integrata dalla condivisione con categorie imprenditoriali e sindacali, banche e soggetti privati, in progetti di

³⁴ Si intende per Programmazione negoziata “*la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di*

sviluppo territoriale basati su interventi nei settori dell'industria, agricoltura, servizi, turismo, infrastrutture. Il tentativo di integrare risorse e progettualità differenti non sempre ha avuto esito significativo, prevalendo spesso la settorialità dell'intervento piuttosto che la capacità di tradurre una visione complessiva del territorio. La retorica del locale e del partenariato ha inciso sulla capacità del Patto di ancorarsi ad una strategia di lungo periodo (di fatto assente), al tal punto da ritenere che il risultato migliore della programmazione non siano state le progettualità concertate e finanziate ma l'esperienza stessa di condivisione e protagonismo locali, effettivamente nuove per territori caratterizzate spesso da scarso capitale umano. L'immagine della rete ha prevalso sulla qualità dei suoi punti o nodi e forse anche delle sue connessioni.

In generale, tuttavia, è da rilevare l'importanza nella programmazione negoziata dell'obiettivo della concertazione tra operatori differenti della Pubblica Amministrazione con possibile estensione agli operatori privati: gli strumenti delle Intese e degli Accordi di Programma hanno aperto durante gli anni '90 nuove possibilità all'integrazione delle politiche con oggetto le differenti componenti incidenti i sistemi urbani (infrastrutturali, abitative, ambientali, sociali, della sicurezza, della tutela e della cultura), negli anni '80 suddivise tra differenti Ministeri (Lavori Pubblici, Ambiente, Trasporti, Beni Culturali, Lavoro ed Interni). La costituzione nel 1987 del *Dipartimento per le aree urbane* presso la Presidenza del Consiglio alle dipendenze di un ministro ha permesso l'inizio dell'integrazione delle politiche³⁵ fino alla riarticolazione combinata dei Ministeri prima negli anni novanta e poi duemila (Ambiente Tutela del Territorio e del Mare, Infrastrutture e Trasporti, Interni, Lavoro Salute e Politiche Sociali, Beni ed Attività Culturali).

La concertazione pubblico/pubblico e gli approcci negoziali pubblico/privato, con l'evoluzione della disciplina urbanistica verso nuovi principi riformatori del piano in grado di rilanciarne l'efficacia e l'equità³⁶, nonché il procedere della riforma istituzionale basata sullo Stato delle autonomie, ha condotto negli anni '90 a proporre nuovi strumenti di programmazione e finanziamento o cosiddetti **programmi complessi**. Con questi ultimi si passa dal partenariato pubblico/pubblico (concertazione) al partenariato pubblico/privato (negoziiazione) al fine di rigenerare i tessuti più delicati della città consolidata, dai centri

sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza" (Legge 662/1996, art.2 comma 203, lettera a).

³⁵ Smarazzo D. (2003), "Le politiche di riqualificazione urbana e la programmazione regionale in Campania" in Forte F. (a cura di) (2003), *Il ruolo delle aree metropolitane costiere del Mediterraneo*, Alinea Editrice, Firenze, ITALY.

³⁶ XXI Congresso Nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica "La nuova legge urbanistica: i principi e le regole", Bologna 1995.

storici alle aree dimesse ai quartieri monofunzionali delle periferie della residenza pubblica, alle aree marginali del territorio regionale. Tra i principali si ricordano (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000):

1. *PII Programmi Integrati di Intervento* (art.16 L.179 del 17 Febbraio 1992). L'oggetto principale di questi programmi è la riqualificazione urbana ed ambientale, promossi dai comuni sulla base di proposte presentate da soggetti pubblici e privati, caratterizzati da pluralità di funzioni, di tipologie di intervento (anche le opere di urbanizzazione), dal concorso di operatori pubblici e privati. Formulati all'interno delle politiche per la residenza pubblica, sono stati perfezionati e riarticolati dalla legislazione regionale (il recupero edilizio e sociale) sino a divenire la forma ordinaria di intervento complesso in fase attuativa in molte Regioni (Lombardia, Toscana, Emilia Romagna). La Regione Campania ha disciplinato i PII con la **Legge regionale n°3 del 19 Febbraio1996**; successivamente con DGR 6425/2001 ha inserito la forma dei programmi integrati nella programmazione dei fondi europei 2000-2006, in particolar modo per gli investimenti sui beni culturali (grandi attrattori culturali, itinerari culturali e centri storici dei grandi attrattori religiosi); infine con **Legge regionale n°26 del 18 Ottobre 2002** "*Norme ed incentivi per la valorizzazione dei centri storici della Campania e per la catalogazione dei Beni Ambientali di qualità paesistica*" ha modificato l'impianto della precedente Lr 3/1996. I Programmi Integrati di riqualificazione urbana, edilizia ed ambientale (Piruea) sono assunti dalla Lr 26/2002 come strumento urbanistico per la conservazione e valorizzazione dei centri storici dei comuni, semplificati negli elaborati e resi più flessibili rispetto all'impianto originario della Lr 3/1996.

2. *PRU Programmi di Recupero Urbano* (art.11 L.493 del 4 Dicembre 1993). I Programmi di Recupero Urbano riguardano in modo specifico la riqualificazione edilizio-urbanistica di ambiti, individuati dal Comune, prevalentemente occupati da edilizia residenziale pubblica. I Programmi sono di iniziativa comunale ma possono essere anche l'esito di proposte di operatori privati e si pongono l'obiettivo della riqualificazione del tessuto edilizio esistente, la realizzazione delle dotazioni mancanti di urbanizzazione primaria e secondaria, il recupero dell'edilizia residenziale pubblica, la realizzazione di nuove residenze libere e di altre opere pubbliche. L'esito del PRU, quindi, è il superamento della monofunzionalità e della ghettizzazione dei quartieri di edilizia residenziale pubblica, integrando finanziamenti pubblici e privati, giungendo eventualmente a definire nuove polarità urbane attorno alle quali attivare la riqualificazione del tessuto edilizio residenziale preesistente.

3. *CdQ Contratti di Quartiere* (DM 20 Ottobre 1997). Il Programma si concentra sulle aree caratterizzate da forte disagio abitativo, mancanza di servizi, scarsa coesione sociale, degrado edilizio, urbanistico ed ambientale. Il CdQ si caratterizza da un lato per la forte connotazione sociale dall'altro per l'operatività nei limiti imposti dal piano regolatore generale, circostanza quest'ultima che frena il cofinanziamento privato e dunque a confronto con altri programmi complessi rende i CdQ poco utilizzabili come strumento di politiche urbane (Ombuen, 2000). Viceversa i CdQ assumono una certa incidenza sulle condizioni sociali ed economiche dei contesti urbani più marginali.

4. *PRiU Programmi di Riqualificazione Urbana* (art. 3 L.179/1992 e DM 21 Dicembre 1994). Si tratta di programmi a finanziamento nazionale con l'obbligo della compartecipazione privata riguardanti ambiti degradati o dimessi, come siti produttivi abbandonati, centri storici e beni storico-culturali, quartieri di edilizia residenziale pubblica. Per quanto basati su finanziamento nazionale, i PRiU presentano una maggiore versatilità di intervento dei Programmi Integrati e dei Programmi di Recupero Urbano, entrambi a prevalente finanziamento regionale: in alcuni casi è possibile cogliere la forte integrazione tra gli strumenti soprattutto a supporto delle componenti urbane qualificanti la visione strategica del piano regolatore generale.

5. *PRUSST Programmi di riqualificazione urbana per lo sviluppo sostenibile* (DM 8 Agosto 1998)³⁷. I Prusst sono Programmi complessi promossi per ultimi e quindi hanno potuto godere della valutazione delle esperienze precedenti. La differenza sostanziale con i Programmi Urbani complessi è la scala di riferimento territoriale che caratterizza i Prusst, fino alla progettualità di area vasta, sempre con l'obiettivo di implementare forme partenariali pubblico/pubblico e pubblico/privato. Il Prusst cerca l'integrazione con gli strumenti di pianificazione e di programmazione di livello sovralocale, attraverso il coinvolgimento di finanziamenti europei, centrali, regionali e locali, pur essendo in grado di procedere in variante rispetto agli strumenti vigenti, dunque perfezionandoli. Il Prusst incide alla scala territoriale come il Programma di Riqualificazione Urbana agisce alla scala urbana; per questo motivo oggetto del Prusst sono anche le reti infrastrutturali che strutturano lo spazio territoriale, oltre alla riqualificazione di tessuti residenziali, centri storici e beni culturali, alla rivitalizzazione sociale ed economica attraverso attrezzature di rango territoriale o urbano (centri congressuali, tribunali, centri polifunzionali). Nel caso il Programma intervenga alla scala sovracomunale possono esserne promotori anche le regioni e le province.

L'importanza dei Programmi Complessi³⁸ dipende anche dalla possibilità che la loro approvazione possa costituire variante agli strumenti urbanistici vigenti (ad esclusione dei Contratti di Quartiere), dunque hanno contribuito a rinnovare dall'interno e sul campo i piani generali tradizionali, parallelamente con la maturazione del principio perequativo e delle procedure negoziali in termini metodologici. Il privato partecipa alla costruzione della qualità urbana, senza più l'esclusiva dell'operatore pubblico, con l'obiettivo della rigenerazione sociale ed economica del contesto urbano, garantendo sostenibilità ambientale e sociale. I programmi complessi non si caratterizzano soltanto per il tentativo di integrare azione pubblica e privata, ma anche per integrare dimensioni differenti dell'intervento di riqualificazione urbana: edilizia, urbanistica, ambientale, sociale, culturale, occupazionale (diverse tipologie di intervento edilizio-urbanistico, diverse destinazioni d'uso, diversi operatori pubblici e privati e relative fonti di finanziamento, mixitè funzionale, snellezza o agevolazioni amministrative per la definizione dell'iter procedurale, procedure concorsuali o selezione sulla base di avvisi pubblici obbligatori per accedere ai fondi pubblici). In questo senso i programmi complessi spiegano chiaramente il significato del passaggio dalla urbanistica come "disciplina di uso e tutela del suolo" al più complessivo "governo del territorio", correlato con il nuovo protagonismo e responsabilità degli enti locali.

I Programmi Complessi continuano a rappresentare il campo di sperimentazione di forme integrate di pianificazione (strategia a lungo termine) e programmazione (a medio-breve termine) e dunque si spiega la loro interpretazione come modalità divenuta praticamente ordinaria della trasformazione urbanistica.

Le regioni Campania, Veneto ed Emilia Romagna, per esempio, considerano i Programmi Integrati come modalità di Piani Urbanistici Attuativi, senza ulteriori precisazioni, ma gli altri aspetti della relativa legge urbanistica regionale permettono di accrescerne il potenziale come strumento di trasformazione urbana. A differenza dell'impostazione più tradizionale della Regione Campania (Lr 16/2004), la Regione Veneto (Lr 11/2004) introduce forme di accordo pubblico/privato che possono consolidare l'efficacia del Programma complesso, come la possibilità di cedere al privato, proprietario di aree a vincolo decaduto preordinato all'esproprio, altri immobili in permuta, diritti edificatori e/o permettergli di partecipare alla realizzazione delle opere e servizi pubblici in finanza di progetto (art. 34), oppure la

³⁷ Accanto ai programmi di livello nazionale si sono sviluppati programmi complessi di livello europeo come i Programmi URBAN e INTERREG.

³⁸ E' significativo ricordare che i programmi complessi nascono nel corso degli anni '80 nell'ambito delle politiche per la casa (Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., 2000), dunque, in assonanza con quanto sarà più tardi proposto dal Piano Casa contenuto nella legge finanziaria 2009 (Legge 133/2008 art.11 comma 4).

costituzione da parte del privato di un credito edilizio, liberamente commerciabile, in seguito alla demolizione di suoi immobili per obiettivi di riqualificazione edilizia, urbanistica ed ambientale (art.36).

La Regione Emilia Romagna individua all'art.18 della Lr n°20 del 24 Marzo 2000, come modificata dalla Lr n°6 del 6 Luglio 2009, la possibilità per i soggetti privati di concludere con l'Amministrazione comunale un accordo al fine di comprendere negli strumenti di pianificazione istanze di operatori privati, previa valutazione del beneficio pubblico derivante dall'attuazione della proposta. L'accordo con i privati è possibile quando le proposte sono di rilevante interesse per la comunità locale, riguardano le previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione, sono conformi alla legislazione e pianificazione sovralocale vigente, non apportino pregiudizio ai diritti dei terzi. L'accordo dunque è da intendere "all'interno del piano" e non in deroga, a perfezionamento o del Piano strutturale o del Piano operativo in fase di programmazione dell'attuazione; per garantire il rispetto dei principi di imparzialità dell'azione amministrativa è bene che per l'accordo si ricorra a procedure di confronto tra proposte e che l'assunzione della proposta del privato sia accompagnata da una motivazione esplicita. Essendo l'accordo "parte integrante dello strumento urbanistico cui accede" (comma 3 art.18 Lr 20/2000) esso è da ritenersi soggetto alle medesime forme di pubblicità e partecipazione³⁹.

La Regione Lombardia, invece, nell'ambito della legge urbanistica regionale (Lr 12/2005), dedica ampio spazio ai Programmi Integrati di Intervento (artt.87-93): la rilevanza territoriale del PII è tale se riesce ad incidere sulla riorganizzazione dell'ambito urbano; il PII può riguardare inoltre più aree con vincoli decaduti e/o aree non contigue dello stesso comune o, ancora, di comuni differenti ma confinanti; il PII può modificare criteri ed indirizzi del Documento di Piano, componente strutturale-strategica del Piano Generale del Territorio (art.88 comma 1).

Con i Programmi complessi lentamente le politiche per la casa del CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale, istituito con Legge n°865/1971 poi soppresso, che in virtù della legge 457/1978 era titolare del piano decennale per la casa), si riarticolano in chiare politiche urbane⁴⁰ inerenti pluralità di funzioni, di destinazioni, di tipologie di intervento, di operatori, di finanziamento, di parti del territorio urbano (dal centro alle aree dismesse, alle periferie).

³⁹ 4° Rassegna Urbanistica Regionale INU Emilia-Romagna, Sessione "*Il rapporto pubblico/privato*", Relazione introduttiva a cura di Carla Ferrari, Bologna 19 Maggio 2006.

⁴⁰ "*Gli assi delle nuove politiche urbane attraversano il tradizionale campo delle politiche per la casa, ormai troppo angusto per poter misurare l'ampiezza dei temi dell'agenda urbana*" (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000)

L'accresciuta consapevolezza dell'evoluzione in questi anni avvenuta nella domanda di alloggi (tipologie differenti per giovani coppie, singles, anziani, immigrati, disabili, ecc.) rende necessario un approccio più vicino alla realtà dei bisogni e più in grado di trovare di volta in volta la giusta combinazione tra destinazioni differenti (es. percentuale di residenza in funzione dell'uso terziario). In questo senso il contributo dell'operatore privato non è solo di tipo finanziario ma anche contenutistico perché usualmente più vicino alle oscillazioni del mercato reale.

Significativa è inoltre l'innovazione rappresentata dai Prusst, programmi complessi a scala di area vasta: tradizionalmente nella pianificazione di area vasta le risorse finanziarie agiscono attraverso gli strumenti di settore, sia a livello provinciale che regionale, determinandosi la debole capacità direttiva ed operativa del piano territoriale generale per la scarsa integrazione tra pianificazione territoriale e pianificazione di settore. In questo "anello debole" della pianificazione di area vasta (Fabbro, Dalla Betta, 2004), il contributo potenziale dei Prusst è quello di integrare piano e programma per progettualità o per area, raccordandosi con altri strumenti della programmazione negoziata come Patti territoriali e Contratti d'Area per specificare risorse, quadri relazionali e operatori della trasformazione (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000).

Le forme della **programmazione complessa** hanno consolidato le modalità di governo del territorio basate sul principio di sussidiarietà orizzontale (art.118 della Costituzione Repubblicana come riformata dalla L.3/2001), caratterizzate da combinazioni multiple e articolate tra amministrazioni pubbliche, operatori privati, istituti finanziari, rappresentanze di categoria e sindacali, operatori del terzo settore, associazionismo. L'azione integrata pubblico-privata o **Partenariato Pubblico-Privato** (PPP) è stata definita dalla Commissione CE relativa al PPP e al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni (Libro Verde presentato il 30 Aprile 2004⁴¹) *"forma di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mira a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio"*. Dunque 4 elementi caratterizzano il PPP ovvero il finanziamento, la progettazione, la costruzione e la gestione, combinati differentemente nelle varie forme di PPP, ma sempre secondo il principio generale di divisione di rischi e responsabilità tra il settore pubblico e quello privato⁴².

⁴¹ Commissione Europea (2004), *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, Bruxelles.

⁴² L'analisi condotta dalla Roland Berger Consultants sulle forme di PPP a livello europeo ha permesso di classificarle in funzione della combinazione differente della progettazione, realizzazione, finanziamento, gestione. Accanto alla più generale e diffusa *concessione* (il privato realizza l'opera pubblica, ne ottiene remunerazione tramite le tariffe applicate agli utenti e al

L'analisi condotta dalla Roland Berger Strategy Consultants per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2005 chiarisce il ruolo potenziale ed effettivo che il PPP può avere nell'innovare la pubblica amministrazione ed il governo del territorio e dei servizi pubblici, specialmente in Italia (RBSC, 2005). Il supporto del privato alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche presenta i seguenti vantaggi:

- a) incremento del potenziale di dotazione infrastrutturale a parità di risorse pubbliche impegnate;
- b) miglioramento dell'efficacia della fase di programmazione degli interventi;
- c) miglioramento della qualità complessiva delle infrastrutture realizzate e dei servizi erogati;
- d) introduzione di meccanismi che stimolano un'effettiva concorrenza sui costi di realizzazione e gestione delle infrastrutture.

Per le pubbliche amministrazioni, frenate dai vincoli alla spesa per rispettare i parametri di Maastricht funzionali alla stabilità della moneta unica europea, il Partenariato Pubblico-Privato è dunque un'opportunità per superare il gap infrastrutturale presente nel Paese, mirando a contenere la spesa per investimento e ad ottimizzare i costi operativi, coinvolgendo risorse e competenze private in tutte le fasi della gestione dell'opera e dell'erogazione dei servizi, perseguendo un trasferimento ottimale dei rischi al settore privato (Unità Tecnica Finanza di Progetto – CIPE, 2008).

Il Libro Verde della Commissione CE del 2004 ha individuato due forme generali di PPP: di tipo *contrattuale*, basate su un contratto tra pubblico e privato che definisce tra l'altro le operazioni affidate all'operatore privato (es. progettazione, finanziamento, realizzazione, gestione e sfruttamento economico), e di tipo *istituzionale*, basate sulla costituzione di un ente ad hoc detenuto congiuntamente dall'operatore pubblico e da quello privato con la "missione" di realizzare un'opera o fornire un servizio a favore del pubblico. Tra le forme di tipo istituzionale le più diffuse sono la società mista e la società di trasformazione urbana. La **società mista pubblico-privata** è stata introdotta dall'art. 22 della Legge 142/1990⁴³ e

termine del rapporto contrattuale restituisce il possesso dell'opera alla PA), si pongono: la *DBFO* (Design, Build, Finance, Operate) dove tutto è a carico del privato di fronte al pagamento di un canone da parte della PA fino alla restituzione al termine del contratto; la *BOO* (Build, Operate, Own) che non prevede la restituzione dell'opera; la *BBO* (Buy, Build, Operate) dove il privato acquista una struttura esistente al posto di progettare e costruirla; le *Joint Ventures* ovvero società di capitali a partecipazione mista pubblico-privata generalmente diffuse nel Regno Unito nei settori della Sanità e dell'Educazione.

⁴³ L.142/1990 Art.22 comma 3 lett.e: "I comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme: (...) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati."

confermata dagli art.113 e 116 del Testo Unico sugli Enti Locali Dlgs.267/2000. Tuttavia nell'impostazione originaria, piuttosto rigida, il socio prevalente e maggioritario era l'operatore pubblico e solo con la modifica introdotta dalla Legge n°498 del 23 Dicembre 1992 (art.12) si è reso possibile il ruolo prevalente dell'operatore privato, fino a che il Dlgs.267/2000 di fatto favorisce il maggiore protagonismo dell'operatore privato, così come le forme di società di capitali a discapito delle aziende speciali (ex municipalizzate) per la gestione di servizi pubblici locali (Titolo V del Dlgs.267/2000 "Servizi ed interventi pubblici locali"). Si manifesta, quindi, la tendenza ad attribuire un ruolo regolatore e verificatore al soggetto pubblico e un ruolo esecutore e gestore al partner privato.

Tra le forme di PPP di tipo istituzionale si comprende anche la **Società di Trasformazione Urbana STU**, prevista dall'art.17 della Legge 127/1997 (Bassanini bis) e confermata dall'art. 120 del Dlgs.267/2000. L'obiettivo della STU è la progettazione e realizzazione di interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti. La Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici dell'11 Dicembre 2000 (Circolare Nesi) ha chiarito che i proprietari delle aree oggetto degli interventi programmati dalla Società di Trasformazione Urbana possono divenire soci della società previo accordo a trattativa privata, favorendo il ricorso alla STU e la relativa efficacia. Inoltre la Circolare Nesi chiarisce che l'attuazione non è da interpretare come conformità al piano generale vigente, ma come eventuale adeguamento e necessaria specifica per la realizzazione dell'intervento.

Tra le forme più comuni di tipo contrattuale vi sono invece l'appalto e la concessione, ma in effetti la procedura d'appalto nella normativa italiana (L.109/1994, DPR 554/1999 fino al **Dlgs. n°163 del 12 Aprile 2006** e s.m.i. o Codice degli Appalti Pubblici e Privati) non prevede il coinvolgimento dell'operatore privato nell'assunzione del rischio (come invece sancito dal Libro Verde della Commissione CE del 2004), essendo basata sulla semplice corresponsione di un prezzo per la realizzazione di un'opera pubblica. Tra le forme più interessanti di tipo contrattuale si ricordano la concessione di costruzione e gestione, il Project Financing o finanza di progetto e il leasing immobiliare ovvero locazione immobiliare finanziaria.

Secondo la procedura della **concessione di costruzione e gestione**, definita dall'art.3 comma 11 e disciplinata dagli artt 142-151 del Capo Secondo del Dlgs.163/2006 (Codice dei contratti pubblici), la PA affida ad un altro soggetto la costruzione di un'infrastruttura funzionale alla gestione di un pubblico servizio. La controprestazione è basata sui proventi derivanti dalla gestione e deve coprire i costi di realizzazione e di gestione compresa la remunerazione per

l'attività svolta, eventualmente supportata da contributi finanziari della stessa PA⁴⁴. In alcuni casi l'infrastruttura funzionale all'erogazione del servizio pubblico è già esistente e dunque la realizzazione diventa semplice manutenzione e/o ammodernamento dell'opera, rimanendo invariato ma prevalente il ruolo della gestione.

La Pubblica Amministrazione può anche ricorrere al cosiddetto *contratto di locazione finanziaria* o **leasing immobiliare finanziario**, introdotto dal Dlgs.113/2007 e definito dall'art.160bis del Dlgs.163/2006: l'ente pubblico assume il ruolo di conduttore immobiliare di un'opera o infrastruttura che il locatore, scelto con procedura di evidenza pubblica, prevede ad acquistare o costruire. Il locatore è generalmente un'associazione tra un soggetto finanziatore ed un soggetto realizzatore ovvero è un contraente generale. Il leasing immobiliare prevede, generalmente, che al termine di un determinato periodo di locazione l'opera diventi di proprietà del conduttore ad un prezzo stabilito. Il Dlgs.152/2008, inoltre, ha rafforzato il ruolo dell'operatore privato, introducendo il comma 4quater all'art.160bis del Dlgs.163/2006: *“L'opera oggetto del contratto di locazione finanziaria può seguire il regime di opera pubblica ai fini urbanistici, edilizi ed espropriativi: l'opera può essere realizzata su area nella disponibilità dell'aggiudicatario”*. Questa modalità di realizzazione delle infrastrutture strumentali all'esercizio di una funzione di pubblica utilità permette alla PA di ottimizzare le risorse finanziarie a disposizione e dilatare nel tempo l'acquisizione di un'opera costituente bene pubblico. In condizioni di crisi economica generale, manifestandosi incertezza e difficoltà di accedere al credito per contrarre mutui, la formula del leasing immobiliare presenta notevoli vantaggi - anche maggiori - rispetto alle procedure di finanza di progetto, che impongono tempi più lunghi, procedure più articolate, eventuale finanziamento di start up, come evidenzia il caso virtuoso del nuovo Ospedale S.Bonifacio di Verona (contratto di leasing di sette anni a tasso fisso) o la probabile diffusione della procedura per soddisfare bisogni pregressi o nuovi per gli stessi ministeri come ad esempio le carceri⁴⁵.

Si è diffuso recentemente anche il ricorso a forme di **sponsorizzazione** (art.26 Dlgs.163/2006 e s.m.i.) da parte di operatori privati di attività o opere pubbliche, gestite dalla Amministrazione centrale o locale, attraverso contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione introdotti dall'art.43 della Legge 449/1997 e ridefiniti dall'art.30 della Legge 488/1999, *“al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di*

⁴⁴ Dlgs.163/2006 art.143 comma 1: *“Le concessioni di lavori pubblici hanno, di regola, ad oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica.”*

⁴⁵ Puato A. (2005), *“La sfida: conquistare il pubblico. La nuova frontiera: finanziare ministeri e Asl. Per costruire carceri e ospedali”*, *Corriere della Sera*, 26 Settembre 2005, Milano.

realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati". L'art.119 del Dlgs.267/2000 ha introdotto la possibilità anche per Comuni, Province ed altri Enti locali di ricorrere alla sponsorizzazione come forma di partenariato pubblico-privato. Si tratta di una forma atipica di contratto in quanto non determina un costo per l'amministrazione, ma piuttosto un risparmio di spesa: la gratuità dell'accordo negoziale permette alla sponsorizzazione di prescindere dalla normativa comunitaria e nazionale in materia di appalti pubblici e anche dai criteri di scelta incentrati sull'evidenza pubblica. Particolarmente significativo è quanto previsto in termini di sponsorizzazione nella gestione dei Beni Culturali come definito dall'art.120 del Dlgs.42/2004 e s.m.i.⁴⁶. Nelle more di una maggiore specifica normativa, il negozio tra pubblico e privato prevede in generale l'associazione dell'immagine, logo, marchio, attività, e/o prodotto dell'operatore privato all'opera o alla attività di servizi pubblici sponsorizzata, senza spogliare la PA dalla gestione e/o tutela del bene. Molta diffusa è ad esempio la pratica di sponsorizzare interventi di ammodernamento, recupero, allestimento, ma anche manutenzione e gestione di impianti a grande partecipazione di pubblico come i Palasport oppure elementi dello spazio urbano particolarmente esposti come le rotonde stradali. La sponsorizzazione degli interventi di restauro o manutenzione dei beni culturali sono in significativa crescita parimenti con l'importanza che assume per le aziende private il possibile accostamento del proprio *brand* con un sistema di valori positivi condivisi dalla comunità⁴⁷.

Il Project Financing PF o **finanza di progetto**⁴⁸ si può definire come un caso particolare della "concessione di costruzione e gestione", dalla quale si specifica per il diverso procedimento di individuazione del concessionario e, soprattutto nell'iniziativa dell'intervento infrastrutturale, per la sua delega agli operatori privati che nel caso del PF presentano all'amministrazione pubblica le proprie proposte per la realizzazione di infrastrutture previste

⁴⁶ art.120 del Dlgs.42/2004 e s.m.i.: "1. È sponsorizzazione di beni culturali ogni contributo, anche in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante. Possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del Ministero, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà. La verifica della compatibilità di dette iniziative con le esigenze della tutela è effettuata dal Ministero in conformità alle disposizioni del presente codice. 2. La promozione di cui al comma 1 avviene attraverso l'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione. 3. Con il contratto di sponsorizzazione sono altresì definite le modalità di erogazione del contributo nonché le forme del controllo, da parte del soggetto erogante, sulla realizzazione dell'iniziativa cui il contributo si riferisce."

⁴⁷ Il Brand Management è l'attività condotta dall'azienda o per conto dell'azienda volta ad aumentare il valore percepito (*perceived value*) della relativa immagine di marca o brand image, aumentando di riflesso il patrimonio di marca (valore della marca in condizioni di funzionamento).

⁴⁸ La legge 144/1999 con l'art.7 istituisce presso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) l'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) per promuovere presso le PA forme di PPP per la realizzazione e gestione di opere pubbliche.

dalla programmazione triennale o in strumenti di programmazione comunque formalmente approvati dalla PA. La finanza di progetto è una forma di PPP da tempo prevista nell'ordinamento dei paesi anglosassoni, mentre in Italia è stata introdotta dalla Legge 415/1998 che ha aggiunto all'art.37 della Legge n°109 dell'11 Febbraio 1994 (legge quadro in materia di lavori pubblici) gli articoli da 37bis a 37nonies che hanno istituito la figura del Promotore ossia di operatori privati che possono proporre alle amministrazioni pubbliche la realizzazione, con risorse totalmente o parzialmente private, di infrastrutture con carattere imprenditoriale, inserite nella programmazione triennale della PA e previste dagli strumenti urbanistici (dai piani urbanistici e territoriali ai programmi complessi).

Il recente rinnovato Codice dei Contratti pubblici o Dlgs. 163/2006 disciplina il PF o finanza di progetto all'art.153. La procedura tradizionale o delle 2 fasi prevede la pubblicazione di un bando da parte della PA riguardante un'opera prevista dalla programmazione triennale ed annuale o negli strumenti urbanistici approvati (piani o programmi complessi), ponendo a base di gara uno studio di fattibilità. La prima fase mira ad individuare il progetto preliminare del cosiddetto Promotore, al quale sarà riconosciuto nella seconda fase selettiva il diritto di preferenza previo adeguamento della sua offerta alle caratteristiche dell'offerta ritenuta più vantaggiosa. La seconda fase pone a gara il progetto preliminare approvato e mira ad individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, alla quale potrà o meno adeguarsi il Promotore per divenire aggiudicatario. La concessione sarà aggiudicata mediante una procedura negoziata da svolgere fra il promotore e i soggetti presentatori delle due migliori offerte nella gara o l'unico soggetto partecipante. Il Dlgs. 152/2008 o terzo decreto correttivo del Codice dei Contratti Pubblici ha introdotto accanto alla procedura tradizionale in 2 fasi quella nuova della gara unica e semplificata, senza diritto di prelazione per il Promotore, che avviene sulla base di uno studio di fattibilità dell'amministrazione, su cui competono le offerte dei concorrenti rappresentanti progetto preliminare, bozza di convenzione, piano economico-finanziario e caratteristiche del servizio e gestione. Il promotore prescelto sarà tenuto, eventualmente, a modificare il progetto e in caso di rifiuto, le amministrazioni interpellaranno gli altri concorrenti⁴⁹. I dati dimostrano la tendenziale preferenza per la nuova procedura a fase unica, più snella e veloce della tradizionale bifase con diritto di prelazione per il Promotore (Ance, 2009).

⁴⁹ Con determinazione n°1 del 14 Gennaio 2009 l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha emanato le linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. "terzo correttivo" (Dlgs. 152/2008) e sulla elaborazione degli studi di fattibilità.

Di fronte all'inattività della PA, gli operatori privati possono, tuttavia, presentare proposte circa le opere a realizzarsi previste nella programmazione annuale⁵⁰ (progetto preliminare, bozza di convenzione, piano economico-finanziario asseverato, piano di gestione). L'amministrazione pubblica un avviso per invitare a produrre ulteriori proposte sull'opera in oggetto, eventualmente richiedendo rielaborazioni al progetto presentato. Infine si procede all'aggiudicazione della gara alternativamente con dialogo competitivo (art.58 Dlgs.163/2006) sulla base del progetto preliminare o con approvazione del progetto preliminare a base di una gara di concessione o con selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del progetto preliminare e diritto di prelazione del Promotore (seconda fase della procedura tradizionale).

E' inoltre possibile che gli operatori privati presentino studi di fattibilità inerenti opere da realizzarsi che non sono previste nella programmazione triennale della PA. Previa valutazione la amministrazione pubblica potrà riconoscere le proposte di "pubblico interesse", adottarle ed indire una procedura di finanza di progetto a 2 fasi o a fase unica. In questo caso anche le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura possono presentare proposte nell'ambito degli scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico dalle stesse perseguiti⁵¹. Il concessionario dell'opera da realizzare e gestire o del servizio di pubblica utilità da fornire può costituirsi in "**società di progetto**" (società per azioni o a responsabilità limitata ovvero consortile) anche dopo l'aggiudicazione della gara (art.156 del Dlgs.163/2006 e s.m.i.).

Il Codice dei contratti pubblici al Capo Quarto del Titolo III (artt.161-194 del Dlgs.163/2006 e s.m.i.) disciplina i "Lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi" ovvero la progettazione, l'approvazione e la realizzazione delle opere ed infrastrutture pubblico e private ma di preminente interesse nazionale definite complessivamente "infrastrutture strategiche" e individuate dalla cosiddetta *Legge Obiettivo* (programma di cui al comma 1 dell'art.1 della Legge 21 Dicembre 2001 n°443). L'art.172 in particolare disciplina la "**società pubblica di progetto**" ovvero l'organismo di diritto pubblico che si può costituire tra più soggetti pubblici interessati e/o coinvolti nella realizzazione dell'infrastruttura strategica. La società pubblica di progetto è competente per la progettazione e realizzazione dell'opera e delle opere strumentali nonché per la espropriazione delle aree interessate, l'utilizzazione delle stesse aree, dei finanziamenti deliberati dal Cipe e per il

⁵⁰ Art.153 comma 16 del Dlgs. 163/2006 e s.m.i.

⁵¹ Art.153 comma 19-20 del Dlgs. 163/2006 e s.m.i.

ricorso ad altre forme di autofinanziamento indotte dall'infrastruttura con il fine di ridurre il costo per la finanza pubblica. Alla società pubblica di progetto che è anche soggetto aggiudicatore possono partecipare e/o contribuire al finanziamento dell'infrastruttura:

- a) gli enti locali che, oltre a poter cedere alla società pubblica di progetto beni immobili di proprietà o espropriati con risorse proprie, possono devolvere i ricavi derivanti dai flussi aggiuntivi di oneri di urbanizzazione e ICI, indotti dalla infrastruttura;
- b) le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura che possono contribuire con una sovratassa di iscrizione dedicata;
- c) le fondazioni bancarie che sono ammesse a destinare il loro reddito all'infrastruttura;
- d) altri soggetti privati interessati possono contribuire con beni immobili di proprietà o propri finanziamenti, dietro apposito accordo procedimentale.

Se il Project financing permette alla pubblica amministrazione di contare sul capitale privato per la realizzazione di un'opera, è naturale che la redditività futura della stessa è determinante per valutare la convenienza dell'operatore privato e del mercato in generale o, meglio, se sia necessario o meno un finanziamento a fondo perduto iniziale da parte dell'operatore pubblico ovvero un canone futuro che quest'ultimo si impegna a riconoscere al soggetto realizzatore e gestore nei casi in cui la natura dell'opera non prevede un ritorno tariffario da utenza⁵². Quanto l'intero investimento dell'operatore privato è compensato dal ritorno tariffario si parla di opere "calde" (autostrade, tunnel, impianti sportivi, ecc.); quando è necessario un supporto finanziario della PA si parla di opere "tiepide", altrimenti di opere "fredde" come ad esempio, carceri, caserme, ospedali ovvero operazioni che si avvicinano più al vero e proprio leasing immobiliare⁵³.

Tra le opere "calde" primeggiano, ad esempio, le concessioni autostradali. La Regione Lombardia si è dotata di una normativa regionale per il potenziamento della rete autostradale di interesse regionale impostata sul ricorso al Project Financing; inoltre si è sperimentata una azione di "federalismo infrastrutturale" basata sul concorso di Stato, Regioni ed Enti locali, costituendosi la CAL (Anas + Regione Lombardia) come soggetto responsabile della

⁵² A supporto della Pubblica Amministrazione nel decidere se ricorrere o meno al partenariato pubblico-privato nella realizzazione di un'opera si è sviluppata la metodologia del *value for money*, considerata anche dalle recenti Linee guida sulla finanza di progetto dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Det.n°1 el 14 Gennaio 2009). Si tratta di valutare la convenienza per la PA di affidare la realizzazione (e gestione) dell'opera secondo procedure di PPP invece che di appalto pubblico, attraverso il confronto tra il valore del progetto finanziato da sole risorse pubbliche con il valore del medesimo progetto finanziato con il ricorso al PPP. La stima del valore non è solo finanziaria ma tiene conto di altre variabili come l'efficienza, tempi di realizzazione, allocazione dei rischi (Milotti, Patumi, 2008).

⁵³ Recentemente una circolare del Cipe (Aprile 2009), in esecuzione del decreto "Milleproroghe" 2007, ha permesso di considerare i canoni da PF freddo pagati dalle PA fuori dall'indebitamento e, dunque, dai vincoli del patto di stabilità, soltanto se il contratto prevede la variazione in funzione della qualità della gestione, con il trasferimento al privato di parte del rischio (rischio di costruzione, rischio di disponibilità, rischio di domanda).

progettazione, realizzazione e gestione delle autostrade regionali Brescia-Milano, Tangenziale esterna di Milano (TEM) e Pedemontana Lombarda.

La *BreBeMi* S.p.A. è la società concessionaria per il progetto di raccordo autostradale diretto di 50 km tra Brescia e Milano. Tra i componenti della società BreBeMi oltre alle istituzioni provinciali e comunali vi sono associazioni industriali, istituzioni finanziarie e società concessionarie di autostrade. Il costo iniziale dell'opera era 750 milioni di euro diventati 1,395 Meuro a causa di extracosti successivi, che hanno reso necessario rivedere il piano economico-finanziario secondo le normative innovative. Essendo il contributo pubblico nullo si può parlare di Project financing puro, finanziato inizialmente per 243 Meuro dai privati e 1,152 Meuro per debito. La caratteristica di questo caso come anche per altre autostrade regionali della Lombardia (vedi la Pedemontana) è il ricorso all'ulteriore finanziamento costituito dal "corrispettivo di retrocessione" ai sensi della innovazione normativa sulla finanza di progetto con subentro, introdotta per il settore delle concessioni autostradali dalla Direttiva Costa-Ciampi nel 1998 (Direttiva Interministeriale n°283/1998).

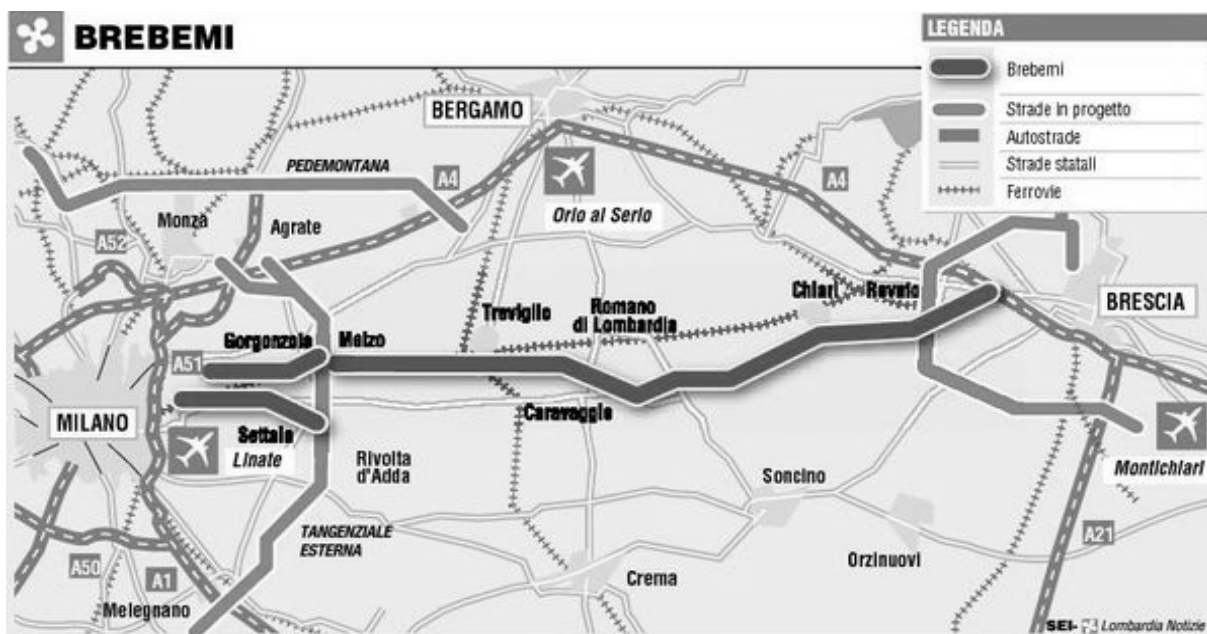


Fig.6. Tracciato della Bre.Be.Mi. come riportato dalla stampa (l'Eco di Bergamo, 12 Giugno 2009): si evidenzia l'appartenenza dell'infrastruttura ad un sistema più articolato correlandosi con la Tangenziale Esterna di Milano, la Tangenziale di Brescia e la nuova Pedemontana lombarda.

Quando una concessione dura meno rispetto alla probabile vita utile dell'opera concessa, come accade soprattutto per le grandi infrastrutture autostradali, per esempio, il piano economico-finanziario deve tenere conto della quota parte dei costi non ammortizzabili, a meno che non si prolunghi la concessione o si intervenga preventivamente sulla correzione del sistema tariffario (pedaggi). Entrambe le soluzioni non sono comunemente praticate sia

per evitare il sorgere di obiezioni per mancanza di concorrenza sia per evitare di caricare eccessivamente i costi sugli utenti. A questo riguardo si è previsto che il “subentrante” riconosca al primo concessionario un **corrispettivo di retrocessione** pari al costo sostenuto e non ammortizzato negli anni di concessione: la previsione del corrispettivo di retrocessione (di fatto riconosciuto soltanto al subentro) nel piano economico-finanziario permette di tagliare gli oneri annui di ammortamento dell’opera, incentivando l’operatore privato ad investire nella costruzione e gestione dell’infrastruttura di trasporto (Milotti, Patumi, 2008).

Nel caso della BreBeMi la convenzione con la CAL prevede una concessione di 19,5 anni ma un tempo di vita utile dell’opera di 57,4 anni con un corrispettivo di retrocessione di 920 Meuro (corrispondente al valore residuo dell’opera al termine del periodo di concessione), quindi un investimento netto di $(1,395 - 920 = 475)$ Meuro ed un risparmio ottenuto in termini di oneri di ammortamento pari a circa 280 Meuro.

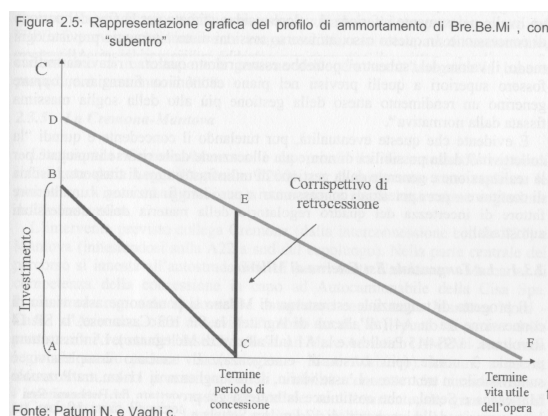
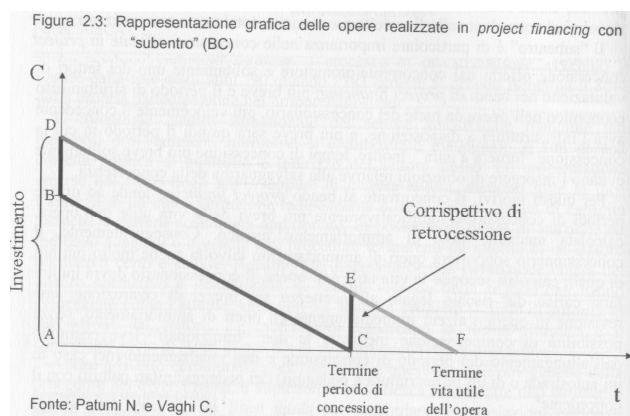


Fig.7-8. La figura mostra l’effetto della previsione del corrispettivo di retrocessione sull’investimento iniziale: potendosi condurre la concessione secondo il segmento DF con pendenza minore (oneri di ammortamento) del segmento DC di maggiore pendenza (assenza di subentro), si può concludere che il piano economico-finanziario iniziale può prevedere oneri di ammortamento minori. Eventualmente il corrispettivo di retrocessione potrebbe permettere di ammortizzare anche extracosti resi necessari successivamente come opere di mitigazione o di compensazione (Milotti, Patumi, 2008).

L’effetto della previsione del corrispettivo di retrocessione sull’investimento iniziale nel caso del raccordo autostradale Brescia-Milano (BreBeMi): la meccanica del subentro permetterebbe di risparmiare fino a 280 Meuro di oneri di ammortamento nel periodo di concessione (Milotti, Patumi, 2008).

Il corrispettivo di retrocessione nel caso BreBeMi è addirittura superiore alla differenza tra costo di investimento aggiornato con gli extracosti (AD) e costo originario (AB). Naturalmente la PA è interessata a controllare che il concessionario mantenga in condizioni ottimali l’opera fino al momento di fine concessione per evitare corrispettivi di retrocessione maggiori del valore residuo effettivo dell’opera stessa.

I rischi connessi con il mancato subentro costituiscono una incertezza significativa soprattutto in un momento di difficoltà di accesso al credito, cosicché per la BreBeMi rimane aperta

l'eventualità di prolungare la concessione previa verifica delle normative europee in materia di concorrenza.

Le incertezze costituiscono un elemento strutturale delle operazioni imprenditoriali e, quindi, anche del partenariato pubblico-privato, del PF puro a maggior ragione: in questo senso talvolta risultano più credibili o comuni operazioni di PF “tiepido” o addirittura “freddo”.

Un'esempio interessante di project financing “freddo” è rappresentato dalla realizzazione della *Sede Unica dell'Amministrazione comunale di Bologna* con l'obiettivo di riunire ben 21 sedi territoriali, realizzata in PF su progetto architettonico di MCA Mario Cucinella Architects: il Comune (proprietario del 33% dell'area), ha concesso a un gruppo imprenditoriale composto da imprese, progettisti e finanziatori, di costruire il complesso, di gestire l'area per 27 anni e di sfruttarne economicamente una parte. Il costo di costruzione del complesso è stato di 68 milioni di euro, il concessionario ha ricevuto un contributo iniziale di circa 9 milioni di euro e il totale dei ricavi attesi sarà compensato per i 2/3 da un canone annuale di 6,6 milioni di euro (2,5 milioni di euro per l'affitto, 3,5 milioni di euro per una serie di prestazioni fra cui manutenzione, pulizia e sicurezza, il resto per il pagamento delle utenze) e per 1/3 dal fitto delle superfici a destinazioni commerciali e parcheggi (900 posti).

Il contratto con il concessionario prevede una serie di penali in caso di riduzione della qualità dei servizi rispetto a certi standard definiti, clausola accettata dal concessionario con l'intenzione di mantenere alta o accettabile la qualità delle prestazioni. Si tratta del cosiddetto canone di disponibilità del “project financing freddo” ovvero basato sul pagamento del canone da parte della Pubblica Amministrazione con riferimento a parametri di qualità della gestione⁵⁴.

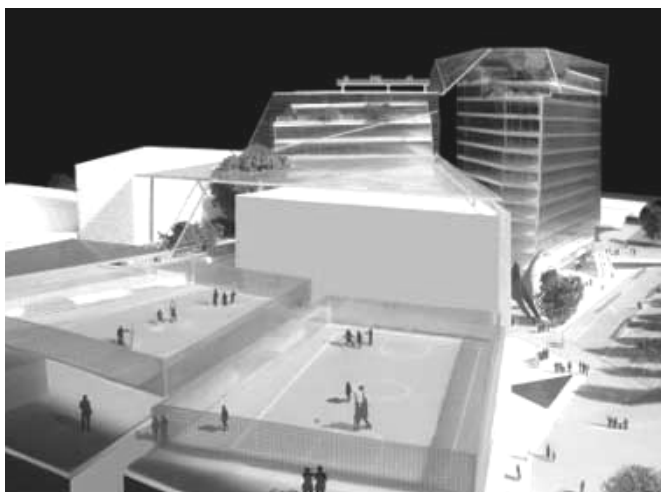


Fig.9. La sede unica dell'amministrazione comunale di Bologna, progetto architettonico di MCA Mario Cucinella Architects: il progetto occupa uno spazio libero tra la stazione ferroviaria di Bologna ed il quartiere popolare della “Bolognina” con l'obiettivo di ricucire il tessuto urbanistico esistente, ampliare l'offerta di servizi per il quartiere residenziale e accrescerne l'integrazione funzionale. Il progetto architettonico si evidenzia per l'immagine di trasparenza e leggerezza che intende comunicare e che si esemplifica nella copertura superiore con funzione frangisole che riammaglia le differenze volumetriche e planimetriche dei diversi corpi di fabbrica.

⁵⁴ Vedi Giglioli S. (2009), “Sede unica a Bologna, una parte è locazione” in *Edilizia e Territorio* n°13 del 6 Aprile 2009, Il Sole 24 ore Edizioni, Milano.

Il mercato del Project Financing in Italia dal 2003 al 2008 evidenzia una crescente fiducia per questa forma di partenariato pubblico-privato, con eccezione dell'anno 2004, come evidenziato recentemente dall'Associazione Nazionale Costruttori Edili (Ance, 2009). Si evidenzia anche il prevalente e crescente ruolo delle gare ad iniziativa privata e la preferenza per determinate tipologie di opere come cimiteri, impianti sportivi, impiantistica viaria, parcheggi. Anche escludendo le gare per opere di importo notevole (oltre 500 milioni di euro) si registra un crescente peso delle operazioni in finanza di progetto rispetto al complesso dei bandi di gara per opera pubblica (9,8% nel 2003, 7,5% nel 2004, 9,7% nel 2005, 10,9% nel 2006, 13,4% nel 2007, 11,1% nel 2008, 14% nei primi quattro mesi del 2009). Sono in crescita i bandi con importo minore di 50 milioni di euro che rappresentano nel 2008 il 20% del mercato delle opere pubbliche e, viceversa, presentano una leggera flessione le opere con importo tra 50 e 500 milioni di euro (39,5% del totale nel 2006, 35,8% nel 2007, 18,7% nel 2008). Tra gennaio ed aprile 2009 il valore delle gare ad iniziativa privata, al netto delle due maxi gare dell'Autostrada Cispadana e dell'Autostrada Pedemontana Piemontese (dai 700 ai 1000 milioni di euro), ha registrato un aumento di oltre il 77%: la finanza di progetto, dunque, può rappresentare un valido strumento per infrastrutturare il territorio proprio in un momento di crisi socio-economica e di riduzione degli investimenti pubblici per limitata disponibilità finanziaria. Tuttavia gli effetti dei vincoli di bilancio per il "patto di stabilità" che le amministrazioni locali devono rispettare stanno influenzando la dinamica della finanza di progetto, lì dove il contributo finanziario del soggetto pubblico è ancora necessario: altre operazioni cosiddette "off balance", a totale carico del privato, riescono ad aggirare il problema, come l'infrastruttura della BreBeMi tra Brescia e Milano. Le limitate risorse per i contributi in conto capitale delle amministrazioni vincolate, la mancanza di figure professionali adeguate a supportare il lungo e articolato processo di PF nonché la diffusa difficoltà di accesso al credito per gli operatori privati stanno rischiando di incidere strutturalmente sulla potenzialità auspicata della procedura, rendendo sempre più diffusi gli interventi minori sotto il milione di euro, di per sé poco incidenti, in alternativa alle grandi infrastrutturazioni e lasciando indebolita la dimensione intermedia particolarmente importante per le aree urbane⁵⁵. La stessa semplificazione della gara unica (Dlgs. 152/2008) ancora deve dimostrare i suoi effetti sulla fluidità della procedura di finanza di progetto.

La fase di recessione economica cominciata nella seconda metà del 2008, unitamente alle incertezze di accesso al credito per le imprese e soprattutto ai vincoli all'indebitamento per il

⁵⁵ Vedi *Edilizia e Territorio* n°29 del 1 Agosto 2009, Edizioni Il Sole 24 Ore.

patto di stabilità per le pubbliche amministrazioni, ha inciso significativamente sull'importante mercato delle infrastrutture. Di conseguenza è stato necessario immaginare nuove forme di finanziamento più o meno riconducibili al partenariato pubblico-privato e, talvolta, derivanti dalla riformulazione di forme preesistenti, in Italia o, da tempo, all'estero. Accanto al meccanismo del "corrispettivo di retrocessione" che ha innovato il Project Financing (PF con subentro), si evidenziano (Milotti, Patumi, 2008):

- a) la "cattura del valore" immobiliare o commerciale ovvero la possibilità di monetizzare i vantaggi che la realizzazione di un'infrastruttura di trasporto arreca rispettivamente alle proprietà situate nell'area di riferimento o alle attività situate nei pressi;
- b) l'imposizione fiscale mirata che assume la natura di imposte di scopo o, ad esempio, *road pricing* in ambito urbano come nel caso delle Congestion Charges di Londra o il recente Ecopass di Milano, dove il pedaggio è utilizzato per il miglioramento dell'accessibilità, della vivibilità e della sostenibilità dello stesso contesto urbano attraversato;
- c) le implicazioni della Direttiva Europea *Eurovignette*⁵⁶ come forma di finanziamento cross modal ovvero la sovratariffa pagata dagli utenti di un'infrastruttura con elevati costi sociali ed ambientali tradotti nel potenziamento di un'infrastruttura ferroviaria alternativa, al fine di correlare il miglioramento di entrambe e ripristinare una condizione di equilibrio più sostenibile. In pratica la direttiva mira ad internalizzare i costi esterni (sociali) del traffico pesante.

Un caso interessante di applicazione del meccanismo di "**cattura del valore**" è il progetto *Quadrilatero* o sistema viario di penetrazione interregionale Umbria-Marche, indicato dalla Delibera CIPE 121/2001 come intervento strategico di preminente interesse regionale, dunque soggetto alla disciplina degli artt.161-194 del Dlgs.163/2006. Il progetto consiste principalmente nella realizzazione di due assi trasversali (Perugia-Ancona e Foligno-Civitanova Marche), mediante adeguamento dell'esistente e nuove tratte, nella realizzazione di una connessione intermedia di raccordo (Pedemontana delle Marche) e in una serie di interventi minori di potenziamento infrastrutturale al fine di incrementare le condizioni di accessibilità territoriale in generale e specificatamente per le aree industriali esistenti e nuove individuate (Aree di Implementazione) e per i nuovi poli di servizio (Aree Leader).

⁵⁶ La Direttiva Europea Eurovignette è stata approvata all'origine nel 1999 per "la tassazione a carico d'autoveicoli pesanti adibiti al trasporto merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture" (1999/62/CE) e poi rinnovata nel 2006 (2006/38/CE), attualmente è in fase di recepimento da parte degli Stati Membri.

Nel giugno 2003 si è costituita la società Quadrilatero Marche-Umbria SpA prima tra Anas e Sviluppo Italia e successivamente, tradottasi in “società pubblica di progetto” ai sensi dell’art.172 del Dlgs.163/2006 e s.m.i., coinvolgendo gli Enti locali. L’obiettivo di Quadrilatero SpA è la gestione del progetto del sistema infrastrutturale di raccordo interregionale attraverso un piano di supporto. Il Piano di Area Vasta o PAV, elaborato significativamente non da un ente locale come Comune o Provincia (competenti per legge alla pianificazione urbanistica e territoriale) ma da una “società pubblica di progetto” abilitata dall’art.172 del Dlgs.163/2006 sia come stazione appaltante che di esproprio, è lo strumento per correlare innovazione viaria e insediamenti produttivi, sia attraverso il potenziamento di rapporti esistenti sia attraverso nuove realizzazioni: la gestione delle attese economie di localizzazione mira a “catturare il valore” indotto dal potenziamento infrastrutturale (Milotti, Patumi, 2008) come cofinanziamento per la realizzazione di viabilità dove non è previsto alcun pedaggio. Il PAV non è un piano urbanistico-territoriale ma piuttosto un piano strategico interregionale che agisce per assi, nodi e areali di influenza (un chilometro e mezzo di distanza dagli assi viari): il PAV individua nodi definiti “*Aree di Implementazione*” o tradizionali aree per insediamenti produttivi e progetta nodi definiti “*Aree Leader*” o poli di eccellenza a sostegno delle attività imprenditoriali (piattaforme logistiche, centri agroalimentari, servizi ricettivi, ecc.). L’approvazione da parte del Cipe dei progetti preliminari delle Aree Leader, poli attrattori di rango sovralocale, determina automatica variante urbanistica per i piani regolatori comunali e apposizione del vincolo preordinato all’esproprio: quindi la Quadrilatero SpA può condurre le gare per la realizzazione e gestione delle Aree Leader, i cui canoni di concessione trentennali andranno a cofinanziare parte dell’opera infrastrutturale.

I Comuni, viceversa, destineranno come da accordo di programma l’ICI, quota parte degli oneri di urbanizzazione secondaria e del contributo di costruzione relativi alle Aree Leader e di Implementazione al sostegno finanziario del progetto Quadrilatero. Essendo possibile questo finanziamento comunale soltanto ad attività produttive insediate non è previsto un indebitamento dedicato da parte dei Comuni, quindi, senza alcun aggravio sul patto di stabilità⁵⁷.

Le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, a loro volta, che l’art.172 del Dlgs.163/2006 coinvolge a cofinanziare i progetti di interesse strategico, applicheranno una

⁵⁷ Tuttavia è da precisare che mentre le Aree Leader possono usufruire di procedure più snelle e tempi più certi, le Aree di Implementazione sono ricondotte a procedure ordinarie e quindi con tempi più lunghi e maggior grado di incertezza circa l’esito del progetto e della conseguente possibilità di cofinanziamento da parte dei Comuni (Milotti, Patumi, 2008).

sovrattassa di iscrizione camerale per tutti gli iscritti del 20%, da intendersi dunque come una sorta di “imposta di scopo”.

Tra le tre modalità principali di cofinanziamento del progetto Quadrilatero (si è calcolato un cofinanziamento complessivo attualizzato pari a 380 Meuro circa il 18% delle risorse totali necessarie), i contributi comunali basati sulla monetizzazione delle rendite immobiliare (ICI e oneri) indotta dalla miglioria infrastrutturale possono essere considerati a giusto titolo (più degli altri) contributi da “cattura del valore”, pur persistendo margini di rischio connaturati con la complessità del progetto generale e con l’incertezza circa la risposta del mercato.

L’esperienza Quadrilatero, tuttora in corso, evidenzia come la ricerca di una doverosa attenzione alla “fattibilità finanziaria” dei progetti o addirittura al loro autofinanziamento, richiede necessariamente l’integrazione tra usi, attività, scale di intervento, operatori, strumenti di piano e di progetto, meccanismi differenti di supporto finanziario, ma al tempo stesso capacità strategica di “navigare a vista” nella complessità del compito e nell’incertezza dei mercati.

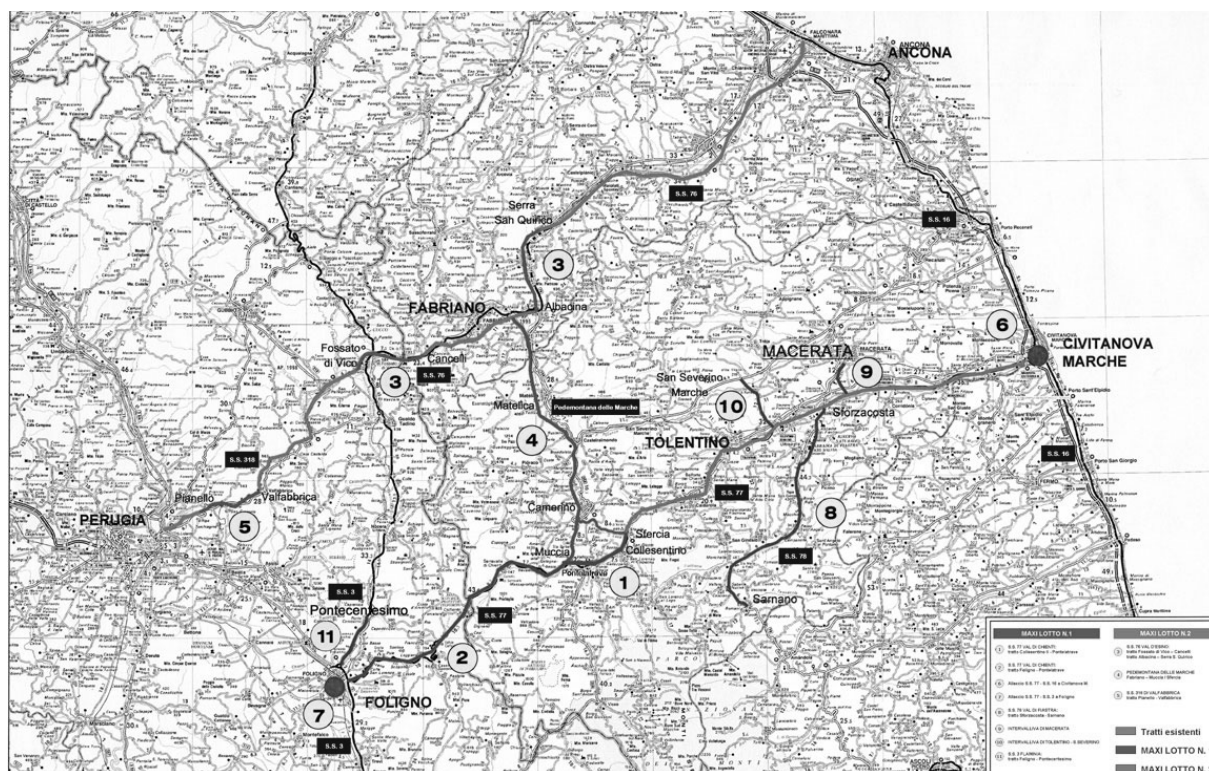
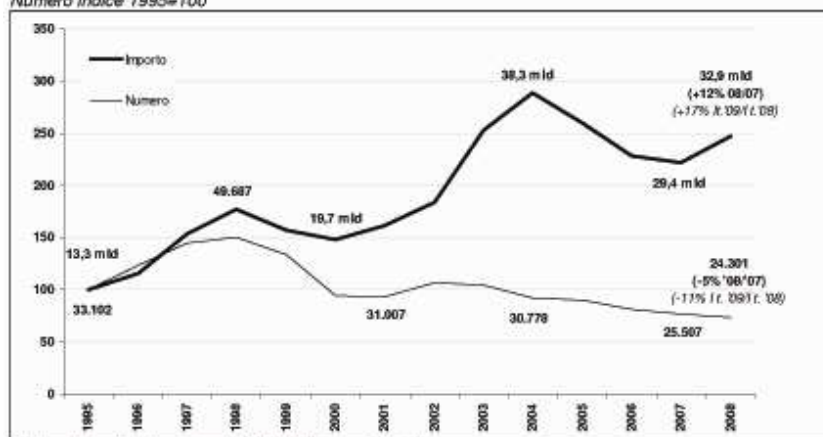


Fig.10. Lo schema infrastrutturale di raccordo Umbria-Marche è basato principalmente sulle trasversali Perugia-Fabriano-Ancona (SS76 e SS318) e Foligno-Civitanova Marche (SS77) e sulla Pedemontana delle Marche di connessione intermedia Fabriano-Muccia/Sfercia. Il progetto prevede altri interventi minori di raccordo e potenziamento (www.quadrilaterospa.it).

L'esperienza Quadrilatero, tuttora in corso, evidenzia come la ricerca di una doverosa attenzione alla "fattibilità finanziaria" dei progetti o addirittura al loro autofinanziamento, richiede necessariamente l'integrazione tra usi, attività, scale di intervento, operatori, strumenti di piano e di progetto, meccanismi differenti di supporto finanziario, ma al tempo stesso capacità strategica di "navigare a vista" nella complessità del compito e nell'incertezza dei mercati. Esiste dunque un legame significativo tra la strategia e la fattibilità che l'esperienza della pianificazione strategica recentemente diffusasi in ambito urbano e territoriale ha spesso semplificato ai "punti e linee di concentrazione della spesa". In questo senso il progetto Quadrilatero approfondisce il rapporto possibile nella pianificazione di area vasta tra dimensione strategica e dimensione operativa, tradottasi in molte normative regionali (ma non in Regione Campania) con le esperienze dei Programmi Integrati d'Area, Piani di Area. Tuttavia è da riconoscere che il riconoscimento di progetto di preminente interesse nazionale o infrastruttura strategica ha permesso di godere di procedure e meccanismi vantaggiosi: la considerazione suggerisce l'approfondimento del ruolo della pianificazione territoriale e regionale, di ampio respiro e basata su negozio tra valori ed interessi.

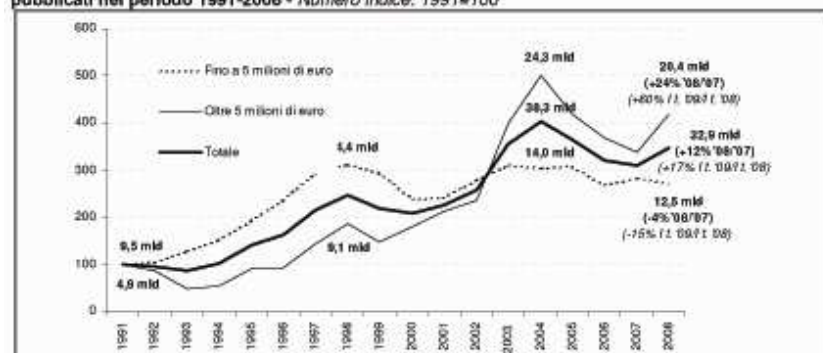
In conclusione il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) in Italia si considera tra i più sviluppati in Europa, grazie anche ad un favorevole contesto legislativo/istituzionale di riferimento, sia per numero di progetti che per valore economico complessivo di tali interventi, con davanti una fase espansiva del mercato delle opere pubbliche (soprattutto relative ad importi maggiori) e, dunque, in grado di accrescere ulteriormente il suo ruolo nel quadro amministrativo ed economico del Paese. I risultati della recente indagine del Cresme (*Il mercato delle opere pubbliche in Italia 2009*) testimoniano l'orizzonte espansivo del settore delle opere pubbliche atteso dopo la flessione del 2009 per gli scenari 2010 e 2011, caratterizzati dalla ripresa delle opere di dimensioni maggiori e la frenata delle opere di piccola dimensione (per una ripresa va atteso il 2012). Si afferma, inoltre, un passaggio crescente dalle forme procedurali tradizionali verso le forme di partenariato pubblico-privato e di integrazione tra settore delle costruzioni e dei servizi (Facility Management).

Grafico 1.1. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia - IL TREND 1995-2008
Numero indice 1995=100



Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

Grafico 1.2. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia - Importi dei bandi di gara pubblicati nel periodo 1991-2008 - Numero indice: 1991=100



Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

Fig.11-12. Cresme (2009), *Il mercato delle opere pubbliche in Italia 2009*

Il ciclo espansivo atteso per il secondo decennio degli anni 2000 sarà trainato in particolar modo dalle opere infrastrutturali con importo sopra i 5 milioni di euro. Se gli impegni di spesa verranno mantenuti gli investimenti in nuove opere del genio civile passeranno dai 6,7 mld del 2009 ai 13,5 mld del 2011, con un raddoppio del potenziale di mercato (investimenti in grandi opere del genio civile: +8,7% nel 2009, +54,6% nel 2010, +29,2% nel 2011). Secondo il Cresme due possono essere considerati i motori di questo ciclo espansivo atteso: il Partenariato Pubblico-Privato, il cui mercato è quadruplicato dal 2002 al 2008 pesando per il 20% delle opere pubbliche in Italia, e il Facility Management, mercato più complesso cresciuto nel 2008 del 39,9% e nel 2009 di un ulteriore 10%. Se il PPP è legato al mercato delle grandi opere infrastrutturali come alle attività degli enti locali che cercano di sopperire alla scarsità di risorse dialogando con gli operatori e risorse private, il settore del **Facility Management** riguarda la gestione dei servizi ausiliari (non core business) alle attività proprie (core business) della pubblica amministrazione o di un'azienda, dunque la gestione delle risorse umane, degli spazi organizzativi, del patrimonio immobiliare. Sempre più diffusa è l'intersezione tra costruzioni e servizi (circa il 60% del relativo mercato) ed il ricorso al

Facility Management nella gestione e manutenzione di edifici e infrastrutture, servizi di utilità, servizi ambientali e cimiteriali, servizi alla mobilità, gestione di attività culturali e per il tempo libero, eccetera.

Tuttavia le condizioni di criticità nell'accesso al credito, prodotte dalla crisi economica del 2008-2009, potrebbero frenare l'ulteriore crescita delle forme di PPP. In realtà si assiste ad una flessione del mercato delle piccole opere ma ad una ripresa sostanziale di quello delle grandi opere, generando una effettiva trasformazione del mercato. Il segmento di mercato delle piccole opere che sembra resistere riguarda la riqualificazione del patrimonio esistente, sul quale certamente potranno significativamente incidere le misure anticrisi del Governo Berlusconi nel settore edilizio di cui all'intesa Stato-Regioni del 31 Marzo 2009.

La crisi della finanza pubblica esalta la crescita tendenziale del ricorso alle forme di PPP, sia per numero di gare che per importo delle opere, anche con una diversificazione rispetto ai tradizionali settori di realizzazione come parcheggi, cimiteri, impianti sportivi, approdi turistici, verso un crescente interesse nel settore dei trasporti e delle reti, segno del peso delle opere di importo maggiore. L'interesse per il PPP è crescente in tutto il Paese, sia per numero di gare che per importo: nel confronto 2007-2008 nel Mezzogiorno si sono registrati incrementi del 57% di numero e 30% di importo, al Nord 14% di numero e 17% di importo, al Centro 41% di numero e 22% di importo.



Fig.13. Cresme (2009), *Il mercato delle opere pubbliche in Italia 2009*

La distribuzione territoriale del mercato complessivo delle opere pubbliche presenta un numero maggiore di gare al Sud ma importi decisamente più significativi al Nord, dove il mercato è trainato da diffuse innovazioni infrastrutturali viarie. Allo stesso risultato giunge il confronto per l'anno 2008 del mercato specifico del partenariato pubblico-privato.

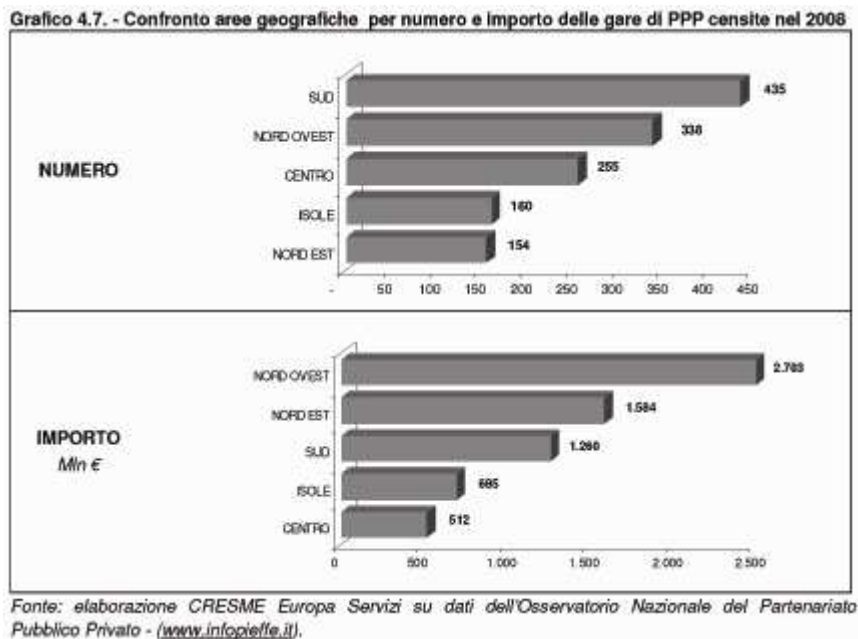


Fig.14. Cresme (2009), *Il mercato delle opere pubbliche in Italia 2009*

Nello specifico la Regione Campania si pone al secondo posto tra le regioni italiane per numero di gare di PPP ed al terzo per importo, tuttavia manifestando una crescita del numero rispetto al 2007 (+48,4%) ma una diminuzione dell'importo (-22,5%).

In conclusione le forme partenariali pubblico-private si stanno rafforzando e diffondendo tra le pubbliche amministrazioni, emergendo una significativa dinamica del settore a livello nazionale, ma rimangono diversificazioni evidenti tra un Centro-Nord più coinvolto in operazioni di maggiore importo che traineranno la crescita attesa del mercato delle opere pubbliche fino al 2011 secondo il Cresme, ed un Mezzogiorno comunque interessato alle sperimentazioni del PPP ma su importi inferiori e con il freno tendenziale del mercato delle opere minori all'orizzonte.

Questa condizione evidenzia che nel prossimo futuro, nonostante i margini di espansione del mercato delle opere pubbliche e del PPP individuati dal Cresme, persisterà una condizione generale di "incertezza" nel rapporto tra istituzioni locali e centrali, operatori privati e istituti di credito ma, tuttavia, la filosofia del partenariato pubblico-privato continuerà a suscitare interesse e approfondimento anche al fine di implementare lo Stato delle Autonomie: si tratterà di sperimentare formule e azioni, approfondire istituti normativi, fiscali e finanziari dedicati che di volta in volta apriranno nuove opportunità (vedi il caso del progetto Quadrilatero), sempre nell'auspicio del potenziamento delle risorse umane presso le Pubbliche Amministrazioni.

Dall'analisi della natura, delle potenzialità e criticità della programmazione complessa emerge un parallelo tra il processo che riguarda il trasferimento di poteri e, in parte, di risorse agli enti locali e il confronto tra operatori pubblici e privati. Ne deriva che il rafforzamento dell'ente locale, nella stagione dello Stato delle autonomie, per chiarezza di ruolo e competenze, adeguatezza di risorse e professionalità tecnico-amministrative, nonché determinatezza della leadership politica, corrisponderà al consolidamento delle forme di partenariato pubblico/privato, misurandone e dimostrandone o meno l'efficacia.

In sintesi l'introduzione dei programmi complessi ha corrisposto con il protagonismo delle amministrazioni locali nella cosiddetta "stagione dei sindaci" o anche della cosiddetta "politica estera" delle città nella competizione globale, oggi in parte ridimensionata di fronte al rilancio del ruolo degli Stati nazione nel attutire gli effetti della crisi economica 2008-09. Con la programmazione complessa, tuttavia, si è necessariamente consolidata la ricerca di metodologie di valutazione in grado di integrare le dimensioni finanziarie, economiche, sociali ed ambientali, ovvero una multidimensionalità parallela alla multifunzionalità degli interventi e alla pluralità degli operatori. La città globale è dunque plurale ed esito di negoziazione (Sassen, 1999), abitata da una società di "minoranze" (Forte, 2008), dove le forme sono chiamate ad esaltare questa pluralità come la tradizione vuole per la città antica e medioevale e che probabilmente il funzionalismo moderno ha in gran parte eluso, presupponendo linearità, monofunzionalismi, uniformità, serialità, minimalismi omologanti, con l'effetto di ritrovarsi oggi di fronte a tessuti, quartieri, edifici, luoghi ed attrezzature pubbliche inadeguate ad essere scena di questa pluralità. Anche dalla constatazione dello iato tra evoluzione della società ed evoluzione del suo spazio urbano si è dedotta l'esperienza della programmazione complessa, così come la consapevolezza della multidimensionalità connaturata al concetto di sviluppo sostenibile (sostenibilità sociale, economica, ambientale, culturale) ha necessariamente suggerito prima la categoria del valore sociale complesso e poi della più complessiva valutazione integrata per lo sviluppo autosostenibile delle città e dei territori (Fusco e Nijkamp, 1997).

1.6. Il partenariato pubblico-privato e la gestione dei beni culturali

L'evoluzione che nel corso del tempo ha caratterizzato le città come motori dell'economia nazionale è parallela al ruolo assunto dall'*economia della conoscenza* nella ridefinizione della base economica generale delle stesse aree urbane: le politiche culturali ed il turismo dimostrano essere fattori trainanti la nuova crescita sociale e la competitività locale. Le

recenti Olimpiadi invernali di Torino (2006) hanno permesso al capoluogo piemontese di rinnovare la propria immagine sulla scena europea ed internazionale, indebolita dalla crisi industriale del settore automobilistico del Gruppo Fiat, tradizionalmente associato alla città. Nelle politiche culturali, usualmente correlate con l'azione dello Stato centrale, è possibile riscontrare una manifestazione della nuova dinamicità delle autonomie locali, interessate a sfruttare le competenze in materia di “valorizzazione dei beni culturali” che la riforma del Titolo V della Costituzione assegna loro, ma anche, più in generale, le esternalità di vantaggio che i beni e le attività culturali possono determinare.

L'integrazione tra tutela del Patrimonio Culturale (art.3 Legge Costituzionale 3/2001) e valorizzazione (art.6 Legge 3/2001) è risultata significativa conquista della cultura storica, urbanistica ed economica, riconoscendosi da un lato l'opportunità di porre le esigenze della tutela nella più generale dimensione economica per gestire le esternalità del sistema dei valori, dall'altro la necessità del coinvolgimento degli operatori, pubblici e privati, per consolidare il valore del Patrimonio Culturale come qualificazione più generale del contesto insediativo, sociale, culturale, in nome della contemporaneità del valore tutelato.

La consapevolezza della complementarità tra bene culturale e relativo contesto insediativo, funzionale e paesaggistico ha suggerito di comprendere le politiche culturali nella più generale accezione di politiche urbane del governo locale, pur confermandosi il ruolo significativo degli organi ministeriali preposti alla tutela. Molte esperienze dimostrano come attorno alla valorizzazione dei beni culturali, ad esempio attraverso la ristrutturazione o la realizzazione delle strutture espositive, si sono generati programmi più complessi di rigenerazione urbana, economica e sociale.

Nello stesso tempo si è sviluppata una nuova esigenza di partenariato tra operatori pubblici e privati, sia per le esigenze finanziarie imposte dalla tutela, sia per le possibili economie che la gestione dei beni culturali potrebbe determinare in considerazione dell'attrattività di questo settore per l'imprenditoria culturale, immobiliare, finanziaria. Il cambiamento avvenuto nel contesto sociale ed economico spiega le nuove forme partenariali intraprese: riduzione dei trasferimenti erariali a favore dei beni culturali; aumento delle aspettative di vita della popolazione con maggiore tempo libero a disposizione e diffusione di fasce sociali mediamente più colte e disponibili a pagare per “consumare” beni ed attività culturali; necessità degli istituti e luoghi di cultura (musei, aree archeologiche) di arricchire l'offerta fruitiva per attrarre nuovi e determinati targets di utenti; esigenza di integrare le indispensabili competenze tecnico-scientifiche relative alla conservazione dei beni culturali con nuove

competenze nel campo del management, della comunicazione, dell'allestimento, della realizzazione di eventi dedicati, dell'analisi di mercato, della tecnologia impiantistica e multimediale.

La legge nazionale 1089/1939 ha costituito per molto tempo il riferimento primo nell'azione di tutela dei beni culturali, ma non approfondiva la categoria della valorizzazione, nonché gli aspetti organizzativi e gestionali dei musei, soprattutto per quanto riguarda la fruizione pubblica degli stessi. Con il decentramento degli anni '70 il legislatore attribuisce un ruolo crescente agli istituti regionali, e poi, con le riforme degli anni '90, alle autonomie locali, in accordo ai principi costituzionali. La legge 241/1990 impone un rinnovamento nella Pubblica Amministrazione in nome dell'efficienza e della trasparenza nel rapporto con l'utenza: il trasferimento di poteri e doveri agli enti locali necessita l'approfondimento del ruolo della "gestione" nelle politiche locali. Parallelamente si assiste ad una riflessione circa il necessario rinnovamento dell'istituto museale in Italia e della più generale politica per i beni culturali, giungendo alla legge Ronchey n°4 del 14 Gennaio 1993, che reimposta l'idea di luogo ed istituto di cultura, integrando le esigenze di tutela con gli obiettivi di qualità nella fruizione e nella gestione del bene culturale. La legge Ronchey introduce la possibilità di prolungare gli orari di apertura e di dotare le strutture culturali di "servizi aggiuntivi", inizialmente limitati all'editoria d'arte, ai servizi di riproduzione, di didattica, di ristorazione e caffetteria, estesi poi con la legge 85/1995 (art.47 quater) ai servizi di accoglienza, informazione, guida, assistenza didattica, pulizia, vigilanza, gestione, biglietteria, nonché all'organizzazione di mostre ed altre attività promozionali. La novità fondamentale della legge è il coinvolgimento dell'operatore privato nella gestione dei beni culturali, attraverso attività di supporto alla fruizione o alla gestione, con il duplice obiettivo di arricchire l'esperienza fruitiva del bene culturale e di incrementare le entrate del ministero nella forma dei canoni di concessione e delle royalties sui fatturati delle attività di vendita al pubblico.

Negli anni '90 si promuove la concessione di autonomia gestionale ai musei ed alle principali Soprintendenze (Soprintendenza di Pompei, Soprintendenza archeologica di Roma, Poli Museali di Roma, Napoli, Firenze e Venezia). Il decentramento introdotto dalla riforma Bassanini (1997-1999) interessa anche la gestione dei beni culturali: il Dlgs.112/1998 che riconosceva il piano provinciale di coordinamento come piano paesaggistico (art.57) prevedeva anche il passaggio della gestione dei musei statali alle Regioni (artt. 148-155), sancendo la distinzione ripresa dalla Riforma del Titolo V della Costituzione tra attività di tutela (*ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e*

ambientali), prerogativa degli organi statali, e attività di gestione (*ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione*), valorizzazione (*ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione*) e promozione (*ogni attività diretta a suscitare e a sostenere le attività culturali ovvero quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte*) da trasferirsi agli enti locali, previa individuazione dei musei e beni culturali da parte di apposita commissione e definizione con decreto ministeriale dei criteri tecnico-scientifici e standard minimi da osservare nell'esercizio delle attività trasferite (DM 10 Maggio 2001). In particolare l'art.150 chiarisce che *“il trasferimento della gestione (...) riguarda l'autonomo esercizio delle attività concernenti: a) l'organizzazione, il funzionamento, la disciplina del personale, i servizi aggiuntivi, le riproduzioni e le concessioni d'uso dei beni; b) la manutenzione, la sicurezza, l'integrità dei beni, lo sviluppo delle raccolte museali; c) la fruizione pubblica dei beni, concorrendo al perseguimento delle finalità di valorizzazione”*.

Le innovazioni del Dlgs.112/1998 saranno fatte proprie dal Testo unico Dlgs.490/1999 e la riforma del Titolo V con legge costituzionale 3/2001 confermerà la competenza concorrente di Regioni ed enti locali in materia di valorizzazione dei beni culturali. Viceversa con il Dlgs.42/2004 (aggiornato fino ai Dlgs.62 e 63/2008) o Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, gli operatori privati non sono più coinvolti soltanto nella gestione dei servizi aggiuntivi (Legge Ronchey) ma anche nella gestione dei beni culturali stessi, attraverso la formula della concessione a terzi (gestione indiretta) o dell'affidamento (gestione diretta) a fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali e altri soggetti, purché sia garantita la prevalente partecipazione dell'amministrazione pubblica che ha il bene in consegna⁵⁸.

Più in particolare la gestione assume un ruolo significativo nella tutela dei “beni culturali” del Patrimonio Culturale (art.10 Dlgs.42/2004).

I beni culturali non possono essere adibiti ad usi incompatibili con le esigenze specifiche di tutela (art.20). Le misure di conservazione del patrimonio culturale si articolano in attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro (art.29); il Ministero e le regioni tramite appositi accordi, anche con il concorso di università ed altri soggetti pubblici e privati, possono istituire centri di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e attuazione di

⁵⁸ La modalità dell'affidamento è regolata dalle circolari ministeriali n°21 del 5 Febbraio 2008 e n°29 dell'8 Febbraio 2008 (Ministro Rutelli).

interventi di conservazione e restauro su beni culturali di particolare complessità. Presso tali centri è possibile istituire scuole di alta formazione per l'insegnamento del restauro (art.29 comma 11). Gli interventi conservativi sui beni culturali che coinvolgono lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, nonché altri soggetti pubblici e privati, sono ordinariamente oggetto di preventivi accordi programmatici (art.40 comma 3).

Costituiscono il “demanio culturale” i beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali (art.822 del Codice Civile): il demanio culturale si articola in beni inalienabili (art.54) e beni alienabili per i quali l'autorizzazione è rilasciata previa verifica del programma di destinazione d'uso, di conservazione e fruizione pubblica del bene, con precisazione degli obiettivi di valorizzazione (art.55). Le procedure di alienazione e autorizzazione previste si applicano anche nei casi di dismissione o di valorizzazione e utilizzazione, anche a fini economici, di beni immobili pubblici di interesse culturale, mediante alienazione, concessione in uso o locazione immobiliare (art.57-bis).

I soggetti privati possono anche essere oggetto di concessione ministeriale per l'esecuzione di attività di ricerca e scavo, con relativo decreto di occupazione degli immobili in cui devono eseguirsi i lavori (art.89 comma 1). E' possibile procedere all'esproprio per motivi di pubblica utilità dei beni culturali immobili, qualora l'espropriazione risponda al miglioramento delle condizioni di tutela e fruizione pubblica del bene (art.95); l'espropriazione può anche riguardare edifici o aree strumentali ad ottenere le migliori condizioni di contesto funzionale e percettivo del bene culturale stesso (art.96).

Il titolo II del Dlgs.42/2004 riguarda la Fruizione e Valorizzazione. Capo I Fruizione dei Beni Culturali: si definiscono “*istituti e luoghi di cultura*” i musei, le biblioteche, gli archivi, le aree ed i parchi archeologici, i complessi monumentali (art.101); gli istituti ed i luoghi di cultura pubblici sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico (art.101 comma 3), mentre quelli di proprietà privata ed aperti al pubblico espletano un servizio privato di utilità sociale (art.101 comma 4). In particolare il museo si definisce “*una struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio*”; la biblioteca è “*una struttura permanente che raccoglie, cataloga e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio*”; l'area archeologica si definisce come “*un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica*”; il parco archeologico è “*un ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze*

archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto"; il complesso monumentale è *"un insieme formato da una pluralità di fabbricati edificati anche in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, una autonoma rilevanza artistica, storica o etnoantropologica"* (art.101 comma 2).

Al fine di coordinare ed integrare la fruizione degli istituti e dei luoghi di cultura pubblici, gli organi ministeriali, le regioni e gli altri enti territoriali definiscono accordi, in assenza dei quali ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la fruizione dei beni di cui ha comunque la disponibilità; tuttavia gli accordi possono riguardare il trasferimento dal Ministero alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, della disponibilità di istituti e luoghi di cultura, al fine di assicurare un'adeguata fruizione e valorizzazione dei beni culturali presenti (art.102 comma 4 e 5). Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono concedere l'uso dei beni culturali che abbiano in consegna a singoli richiedenti, per finalità compatibili con la loro destinazione culturale, previa corresponsione di un canone. L'autorizzazione necessaria alla concessione verificherà la compatibilità del programma di uso del soggetto richiedente con le esigenze di tutela del carattere storico-artistico del bene culturale (art.106).

I proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso agli istituti e luoghi di cultura appartenenti o in consegna allo Stato sono destinati ad interventi per la sicurezza e la conservazione dei luoghi medesimi e ad azioni di espropriazione e acquisto di beni culturali, mentre per quelli appartenenti o in consegna ad altri soggetti pubblici i proventi sono destinati all'incremento ed alla valorizzazione del patrimonio culturale (art.110).

Capo II Principi della valorizzazione dei Beni Culturali: i soggetti privati possono concorrere, cooperare o partecipare alle attività di valorizzazione (organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali finalizzate agli obiettivi dell'art.6 Dlgs.42/2004): la valorizzazione è, dunque, di iniziativa pubblica o privata. La valorizzazione di iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale (art.111).

La legislazione regionale disciplina le funzioni e le attività di valorizzazione dei beni presenti negli istituti e luoghi di cultura trasferiti o presi in consegna dallo Stato; lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per concordare strategie ed obiettivi di valorizzazione e definire piani strategici di sviluppo culturale e programmi relativi a beni di pertinenza pubblica; gli accordi sono su base regionale o sub regionale o possono riguardare anche beni di proprietari privati previo consenso degli interessati. Al fine di redigere piani o

programmi di valorizzazione, gli organi ministeriali e regionali e gli altri enti pubblici territoriali possono costituire appositi soggetti giuridici, ai quali possono partecipare i privati proprietari dei beni oggetto di valorizzazione, ovvero forme consortili non imprenditoriali per la gestione di uffici comuni, con l'eventuale coinvolgimento delle associazioni culturali o di volontariato (art.112 Dlgs.42/2004). I programmi di valorizzazione di iniziativa privata, riguardanti beni di privati proprietari, possono beneficiare del sostegno pubblico (art. 113).

Le attività di valorizzazione dei beni culturali pubblici sono gestite in forma diretta o indiretta. La gestione diretta è condotta da personale e competenze interne all'amministrazione pubblica, eventualmente anche in forma consortile, mentre la gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, mediante procedure di evidenza pubblica e sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti. La gestione indiretta è finalizzata ad assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali e la preferenza per l'una o l'altra forma di gestione è essa stessa oggetto di valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia rispetto a determinati obiettivi. Le forme di gestione indiretta, per concessione a terzi delle attività di valorizzazione, sono disciplinate da appositi contratti di servizio. I soggetti privati che partecipano eventualmente ai soggetti giuridici dedicati all'elaborazione di programmi di valorizzazione (art.102 comma 5) non possono essere oggetto di concessione delle attività di valorizzazione (art.115).

Tra le attività complementari alla valorizzazione, rientra la gestione dei servizi per il pubblico (art.117 Dlgs. 42/2004) che possono essere gestiti in forma integrata con i servizi di pulizia, vigilanza e biglietteria. In particolare, rientrano tra le attività di servizio per il pubblico a) i servizi editoriali e di vendita di cataloghi nonché le riproduzioni di beni culturali, b) l'assistenza ai beni librari ed archivistici anche per riproduzioni e gestione dei prestiti bibliotecari, c) la gestione di raccolte discografiche, di diapoteche e biblioteche museali, d) la gestione dei punti vendita e l'utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni culturali, e) i servizi di accoglienza, di intrattenimento per l'infanzia, di informazione, di guida ed assistenza didattica, i centri di incontro, f) i servizi di ristorazione e guardaroba, g) l'organizzazione di mostre, manifestazioni culturali e iniziative promozionali. Gli operatori privati concorrono alla promozione di studi e ricerche con oggetto il Patrimonio Culturale.

Tra le modalità di supporto alla gestione dei beni culturali sono da sottolineare il contributo degli sponsor (art.120) e delle fondazioni bancarie (art.121). La sponsorizzazione come modalità di partenariato pubblico-privato è in generale disciplinata dall'art.26 del

Dlgs.163/2006 o Codice degli Appalti; nel caso dei beni culturali si considera sponsorizzazione ogni contributo (fornitura di beni o servizi) erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative per la tutela o la valorizzazione del patrimonio culturale al quale viene associato il "brand" dello sponsor privato. Gli organi ministeriali sono incaricati di verificare la compatibilità tra le esigenze di tutela del bene e le forme assunte dalla sponsorizzazione, come definito da apposito contratto. Gli enti pubblici che hanno in consegna il bene culturale possono stabilire intese con le fondazioni bancarie che perseguono statutariamente scopi di utilità sociale nel settore dell'arte e delle attività e beni culturali *"al fine di coordinare gli interventi di valorizzazione sul patrimonio culturale e, in tale contesto, garantire l'equilibrato impiego delle risorse finanziarie messe a disposizione"* (art.121).

Nel 2000 l'istituto di studi economici Nomisma ha pubblicato il Primo Rapporto sull'applicazione della legge Ronchey. Si rileva, innanzitutto, che il turismo culturale rappresenta circa un terzo della domanda turistica totale (interna ed estera) ed il patrimonio culturale costituisce per l'Italia un fattore di attrazione eccezionale nei confronti del mercato turistico mondiale, ovvero i turisti pongono la motivazione culturale al primo posto nella graduatoria dei fattori di attrazione che inducono a visitare l'Italia.

Negli anni '90 si assiste ad un incremento degli ingressi, indifferente al rincaro dei prezzi dei biglietti (+45% in 15 anni): il pubblico nazionale ed estero manifesta una evidente disponibilità a pagare per frequentare i musei. In questo scenario il ruolo dei servizi aggiuntivi non appare soltanto finalizzato a garantire qualità nella fruizione per il pubblico ma, più in generale, nell'offrire una diversa immagine del museo e del bene culturale come luogo urbano di incontro e di socializzazione, grazie anche all'autonomia gestionale di molti istituti, che decidono di prolungare l'orario di apertura per coinvolgere il maggior numero di visitatori e fruitori.

Incidenza dei Musei con i servizi aggiuntivi sul totale dei Musei 1999			
	Musei con ingresso a pagamento	Musei con servizi aggiuntivi	Incidenza %
Istituti	207	54	26%
Ingressi	21.868.345	15.690.133	72%
Incassi biglietti (euro)	66.028.248	55.483.370	84%

Fig. 15. Incidenza dei Musei con i servizi aggiuntivi sul totale dei Musei 1999 (Fonte: Nomisma)

Dall'analisi Nomisma emerge che i musei dotati di servizi aggiuntivi, dopo 7 anni dalla Legge Ronchey, costituivano il 26% del totale con ingresso a pagamento, ma assorbivano il 72% del totale degli ingressi, garantendo l'84% degli incassi; la distribuzione territoriale dei musei con servizi aggiuntivi mostra una prevalenza della formula nell'Italia centrale (Roma e Firenze) dove tutti i parametri risultano al di sopra della media nazionale; gli istituti del Nord Italia, pur essendo sufficientemente organizzati dal punto di vista dei servizi, scontano un minor numero di ingressi, mentre nelle strutture meridionali il grande numero di ingressi (superiore alla media nazionale) costituisce una potenzialità non intercettata per l'insufficiente ricorso ai servizi aggiuntivi: la spesa media per visitatore, sommando ingresso e servizi aggiuntivi, non raggiunge i 5 euro, superati invece dalle strutture museali dell'Italia centrale (dati del Ministero dei Beni ed Attività Culturali 1999).

Ripartizione geografica dei 54 Musei – Dati medi 1999						
	Ingressi x Museo (N°)	Incassi biglietti x Museo (euro)	Incassi Servizi aggiuntivi x Museo (euro)	Spesa media x visitatore x ingresso (euro)	Spesa media x visitatore x servizi aggiuntivi (euro)	Spesa media x visitatore x ingresso + servizi (euro)
Nord	142.209	367.929	205.474	2,59	1,45	4,04
Centro	346.106	1.300.511	511.155	3,76	1,48	5,24
Sud	378.954	1.322.646	105.913	3,49	0,28	3,77
Totale	867.269	2.991.086	822.542	3,54	1,24	4,78

Fig. 16. Ripartizione geografica dei 54 Musei – Dati medi 1999 (Fonte: Nomisma)

Emerge in generale che il ricorso alla gestione dei servizi aggiuntivi ha permesso alle realtà già consolidate, come le province di Roma e Firenze, di rafforzare ulteriormente il ruolo di leadership nel panorama nazionale; il Meridione, invece, evidenzia una scarsa capacità di attrazione dei visitatori verso l'acquisto di servizi aggiuntivi. Le innovazioni introdotte dalla legge Ronchey hanno dimostrato nei primi 7 anni risultati positivi e promettenti ma non in tutto il Paese hanno scalfito l'impostazione della gestione museale: è condiviso tuttavia il valore prioritario del segmento culturale nella commercializzazione del prodotto Italia come destinazione turistica.

Il 18 febbraio 2009 il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha stipulato con la Regione Campania il primo accordo di programma riguardante il trasferimento della gestione di beni culturali all'ente regionale per 23 siti (tra cui i Campi Flegrei, Velia, la Certosa di Padula,...)

ai sensi dell'art.102 comma 5 del Dlgs.42/2004. Nelle intenzioni programmatiche della Regione Campania, la gestione effettiva dei 23 siti sarà affidata alla SCABEC, società mista pubblico-privata costituita nel 2003 dalla stessa Regione, divenuta SpA nel 2006, che dovrà curare le gare di concessione per i servizi aggiuntivi⁵⁹.

La riforma del Ministro A. Ronchey, poi confluita nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, riguardava sostanzialmente la dimensione interna dei luoghi ed istituti di cultura, e il coinvolgimento dei privati nel realizzare servizi aggiuntivi che accrescessero la qualità di fruizione per gli utenti. Ma l'integrazione dei "luoghi ed istituti di cultura" all'interno della più complessiva dimensione urbana impone un approfondimento anche rispetto ai temi della qualità insediativa, funzionale e morfologica del contesto del bene culturale, dimensione propria del governo delle autonomie locali. L'integrazione, dunque, tra valori del Patrimonio Nazionale, interessi locali e valori di identità della cultura locale trova espressione nelle politiche urbane di supporto alla tutela e valorizzazione dei beni culturali: si ritiene che soltanto in questo modo è possibile e realistico quel processo di traduzione del valore tutelato alla contemporaneità, riconosciuta da più parti necessaria operazione culturale e materiale.

1.7. Perequazione, compensazione, premialità

La categoria della gestione non appare connaturata soltanto con le esigenze di conservazione e valorizzazione dei beni culturali, ma più in generale con le politiche urbane degli enti locali che, di fronte alla progressiva riduzione dei trasferimenti di risorse erariali, si ritrovano a dovere conciliare l'implementazione dell'art.4 e dell'art.9 della Costituzione (sviluppo, occupazione e paesaggio). In questo scenario programmatico si approfondiscono modalità e procedure di intervento fondanti il partenariato pubblico-privato, dalla gestione dei beni culturali alla riqualificazione ambientale e paesaggistica, al potenziamento delle infrastrutture di socializzazione dello spazio urbano. La maturata consapevolezza della complessità delle componenti incidenti sullo sviluppo urbano e locale e della evidente compresenza di *government* e *governance* ha suggerito la categoria più generale di "governo del territorio" a comprendere non solo la pianificazione urbanistica e territoriale, ma anche tutti gli aspetti dell'amministrare che incidono sulle componenti del vivere la città ed il territorio: il lavoro, l'abitare, il movimento, le cure, la ricreazione, la formazione, la partecipazione alla vita pubblica. La pianificazione costituisce, dunque, metodo di riferimento per il governo del

⁵⁹ Recentemente è emersa conflittualità tra i possibili concessionari di servizi in Campania e i titolari della quota di maggioranza del capitale di minoranza della Scabec (49%), società per azioni incaricata di gestire le gare di concessione.

territorio⁶⁰. Le autonomie locali, attraverso lo strumento del piano urbanistico generale, sono in grado di incidere su diversi settori del sistema socio-economico locale: organizzazione delle reti e dei servizi a supporto del sistema produttivo (energia, logistica, mobilità, ecologia); promozione e gestione di programmi di housing per favorire la mobilità territoriale e attrarre specifici targets di nuovi residenti; individuazione di funzioni e attività qualificanti l'economia dei servizi (nodi intermodali, università, poli tecnologici, spazi espositivi, fieristici e congressuali); valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale a supporto dell'industria del turismo (strutture museali, ricettive, ricreative, auditorium, biblioteche, città della musica, dello sport, della vela); ottimizzazione del patrimonio immobiliare privato e pubblico, creazione di nuovi spazi e funzioni di socializzazione, integrazione della rete del verde, rappresentativi della desiderata "città bella". Attraverso la dimensione strategica che il piano generale coltiva, la città si pone nella rete delle relazioni globali (economia delle reti): la qualità delle architetture strutturanti il movimento ed il trasporto (porto, aeroporto, stazione) permette di qualificare la città oltre l'efficientismo meccanico delle reti (sempre necessario) al fine di superare la dimensione del non-luogo con nuovi valori e simboli, per dare forma nel locale alla "città globale" (Sassen, 1999) della quale si è parte⁶¹. Attraverso la dimensione sovralocale e intercomunale la città si confronta con la sua area metropolitana e pone in connessione le sue reti verdi con gli ambiti di tutela più esterni o green belts, delocalizza le funzioni incompatibili con il centro urbano o insedia le nuove sedi delle funzioni rare in condivisione con le comunità della metropoli (stadio, biblioteca nazionale, università, arene dello spettacolo, centri commerciali), per dare forma alla "città del sistema di città" (Forte, 1991) interprete del policentrismo metropolitano di comunità.

Se l'*intenzionalità* urbanistica è indice della volontà politica di andare oltre l'episodio, il frammento, il settore, contro il "dominio della miopia", la *fattibilità* urbanistica è indice di sapere tecnico-amministrativo che si cimenta con le criticità dell'integrazione tra unità ambientali, reti di connessione, tessuti urbanistici, operatori pubblici e privati, interessi e risorse finanziarie, tempi della competizione globale. Il passaggio dal centralismo allo Stato delle autonomie rilancia l'immagine della città come simbolo, produttrice di visioni, generatrice di cittadinanza, suggeritrice di trasformazioni e futuro. La forma della *città delle*

⁶⁰ "Il superamento della fase della crescita comporta una modificazione profonda del rapporto tra città e piano urbanistico, che cessa di essere lo strumento di disegno della crescita della città che sarà, e tende invece ad essere lo strumento di governo delle trasformazioni della città che c'è" (Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., (2000), I programmi complessi, Il Sole 24 ore Edizioni, Milano.)

⁶¹ Ruocco F. (2007), "Nodi e centralità: costruire e ri-costruire città a partire da un punto", Bollettino BDC, Vol.8 numero 1 anno 2007, Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali, Università degli Studi di Napoli Federico II, Giannini editore, Napoli.

autonomie locali - “in un mondo di città” - dovrà esprimere capacità di correlare partecipazione e decisionalità politica, visioni strategiche e programmi a breve-medio termine, gestione dell’evento e processo di pianificazione; soprattutto dovrà dispiegare energie e competenze nelle attività di supporto al governo (marketing urbano e territoriale, monitoraggio e valutazione, gestione di banche dati, costruzione di anagrafi fiscali ed edilizie, ecc.).

In questo senso, le rigidità dell’urbanistica pubblicistica e del tradizionale piano generale di uso del suolo si sono manifestate in forme evidenti nel momento in cui, rallentatesi le espansioni, le città hanno concentrato l’attenzione al proprio interno, sulle aree dismesse e degradate e sui centri storici. Questa tendenza denota in parte una crescente sensibilità ai valori della storia, della natura, della qualità della vita, in parte indica l’intenzione delle città di riscrivere la propria base economica sull’economia dei servizi, del terziario, del turismo e della “conoscenza”, piuttosto che sulla produzione industriale pesante e manifatturiera, in crisi ed in fase di dismissione.

Nell’epoca post-fordista del governo delle incertezze e del pensiero laterale (De Bono, 2000) le procedure lineari “a cascata” vengono sostituite dalla concertazione pubblico/pubblico e dalla negoziazione pubblico/privato. Il piano tradizionale basato sulla procedura pubblicistica non garantisce oramai la realizzazione delle politiche pubbliche di socializzazione (urbanizzazione primaria pregressa, urbanizzazione secondaria nuova, infrastrutture e riserva di aree comunali) e, contemporaneamente, un equo trattamento ai differenti proprietari privati, come più volte ricordato dai pronunciamenti giurisprudenziali.

Le sentenze della Corte Costituzionale Italiana n°5/1980, n°179/1999 e del Consiglio di Stato n°24/1999 hanno evidenziato i limiti delle procedure pubblicistiche nell’acquisizione dei suoli per le politiche pubbliche, riconosciuta ormai la corrispondenza dell’indennità di esproprio delle aree al valore di mercato (sentenze della Corte Costituzionale n°348-349/2007).

In una fase storica di carenza di finanze pubbliche, nel tentativo di strutturare un piano equo ed efficace, la disciplina, la ricerca e le esperienze sul campo convergono da tempo nel proporre la **perequazione** come nuovo principio del piano. Dopo la manifesta impraticabilità della proposta Cutrera/Pagani (**DDL 27 Gennaio 1988 alla X legislatura**) basata sull’indice convenzionale di edificazione, articolato per classi e generalizzato su tutto il territorio nazionale, si è approfondita l’ipotesi perequativa prima all’interno del piano tradizionale e poi

come principio del nuovo piano⁶². Il piano perequativo si pone l'obiettivo generale dell'equa distribuzione di oneri e benefici derivanti dal piano, ovvero del governo della rendita finalizzato a ricondurre al pubblico la soprarendita frutto delle valorizzazioni che gli immobili (terreni e fabbricati) ottengono grazie alle scelte dello strumento urbanistico generale e che l'approccio pubblicistico generalizzato non permetteva di garantire. In generale, la perequazione prevede l'attribuzione dell'edificabilità in funzione di condizioni di stato di fatto e di diritto dei suoli⁶³, indipendentemente dalle destinazioni d'uso, e acquisizione gratuita al pubblico di aree ed opere per attrezzare lo spazio urbano ai fini della socializzazione (aree per urbanizzazione secondaria o per standard pregressi, in aggiunta agli spazi destinati a standard, ai sensi del Decreto Interministeriale n°1444 del 2 Aprile 1968, sempre dovuti dal proprietario costruttore). Il ricorso alla perequazione può essere generalizzato, considerato quindi effettivamente come un principio di piano, oppure parziale, applicato localmente soltanto per alcune categorie di aree o ambiti urbani. L'applicazione della perequazione prevede in genere la pianificazione per comparti (costituiti da uno o più ambiti) all'interno dei quali si definiscono superfici fondiari private, superfici a standard, viabilità (complessivamente superfici integrate) e superfici compensative che sono cedute al pubblico gratuitamente e consensualmente. Su queste aree l'operatore pubblico può realizzare interventi di Edilizia Residenziale Pubblica, urbanizzazioni pregresse e secondarie, attrezzature di rango sovralocale, infrastrutture; in alternativa, può cedere le aree ad altri operatori per far atterrare edificabilità generata da suoli vincolati all'inedificabilità (es. parco urbano).

L'approccio perequativo non si considera imposto all'operatore privato, potendosi sempre ricorrere alla procedura espropriativa: la sua attivazione induce ad arricchire il processo di piano con strumenti di condivisione, dialogo, valutazione ed eventuale incentivo. Gli stili di pianificazione determinano le modalità e l'intensità con cui si applica la perequazione al piano urbanistico: tuttavia l'obiettivo principale del piano perequativo rimane la costituzione di una riserva di aree di proprietà comunale per gestire l'attuazione delle politiche pubbliche e, indirettamente, indurre gli operatori privati a supportare la realizzazione dei "beni comuni". Nel piano perequativo si tende infatti a correlare le zone a destinazione pubblica di ruolo generale o locale di fabbisogno pregresso con le zone normative la cui attuazione susciti

⁶² XXI Congresso Nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica *"La nuova legge urbanistica: i principi e le regole"*, Bologna 1995.

⁶³ Grazie alla classificazione preventiva del suolo l'indice di edificabilità si applica per classi di suolo: dunque si evita la negoziazione caso per caso del piano tradizionale.

l'interesse del promotore privato. A questo scopo il piano perequativo coltiva approcci negoziali nel rapporto pubblico/privato, individuando, ad esempio, piuttosto che destinazioni monofunzionali e unilateralmente specificate, forbici di valore percentuale di diverse destinazioni, combinate assieme per realizzare eterogeneità e varietà nella costruzione urbana, integrazione degli usi e convenienza del privato rispetto alle richieste effettive del mercato locale (ad esempio, nel conveniente rapporto tra residenza e terziario in un dato momento).

Le ricerche dell'Istituto Nazionale di Urbanistica hanno consolidato l'istituto della perequazione come *principio di piano*, le diverse modalità di implementazione e l'incidenza metodologica sulla teoria del piano (Convegno INU Bologna 1995): ne sono derivate le prime leggi regionali orientate ad un'urbanistica riformista (Campos Venuti, Oliva, 1991), come la Legge regionale n°5 del 16 Gennaio 1995 della Toscana (che ancora non parla espressamente di perequazione) e soprattutto la Legge regionale n°20 del 24 Marzo 2000 dell'Emilia Romagna, integrata recentemente con la Lr 6/2006. La legge emiliana ha esemplificato il nuovo piano secondo le nuove o rinnovate categorie della pianificazione strutturale (generale, di carattere strategico di lungo periodo e non conformativa dei diritti dei privati proprietari⁶⁴) e operativa (di dettaglio, conformativa e di breve-medio periodo), della pianificazione associata, dell'associazionismo intercomunale, dell'accordo di pianificazione, della perequazione urbanistica e territoriale. La perequazione è riconosciuta non come strumento nuovo di un piano tradizionale, ma come principio del nuovo piano: Legge regionale dell'Emilia Romagna n°20/2000 (Titolo I Principi generali della pianificazione; Capo I Disposizioni generali; Art. 7 Perequazione Urbanistica): ***“1. La perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali”***.

Le modalità di applicazione della perequazione si correlano agli obiettivi di piano, in particolare all'efficacia gestionale, alla qualità della forma urbana, all'impatto ambientale, dell'equo trattamento dei cittadini. Sono state di conseguenza proposte 5 differenti modalità di implementazione del principio perequativo, in funzione del criterio prescelto per determinare l'edificabilità da assentire (Trillo, 2009):

- 1) classificazione ex ante generalizzata del territorio (es. PRG Casalecchio di Reno, 1989);

⁶⁴ Talvolta si parla di “diritti edificatori” all'interno del Piano Strutturale; si dovrebbe in realtà parlare di “potenzialità edificatorie”, essendo il Piano Strutturale conformativo del territorio ma non delle proprietà private. Solo con la fase attuativa si passa dalla potenzialità al diritto edificatorio.

- 2) analisi finanziaria ex ante generalizzata di tutti gli ambiti di trasformazione (es. PRG Capaccio-Paestum, 2003);
- 3) analisi finanziaria ex ante generalizzata di alcuni ambiti di trasformazione (es. Documento di inquadramento del PGT di Milano, 2000);
- 4) concentrazione dell'indice su percentuale di superficie di ambito (es. PRG Modena, 1989);
- 5) distribuzione ex post dell'indice desunto da progetto urbano (es. PRG Avellino, 2003).

Nei casi in cui il principio perequativo non si applica in modo generalizzato la capacità di equo trattamento dei privati proprietari risulta compromessa: in questo caso l'applicazione parziale può rispondere a gestioni puntuali dell'attuazione del piano generale. Allo stesso tempo, semplificazioni nella definizione degli indici di edificabilità e delle percentuali di superficie territoriale privata da cedere al pubblico, pur favorendo la fluidità del meccanismo, possono alla lunga determinare iniquità di trattamento (differente prelievo della soprendita o beneficio ridotto per il pubblico) e dunque probabile ostacolo all'attuazione del piano. In questo senso la perequazione persegue i suoi obiettivi soprattutto se applicata in modo generalizzato, esplicitando le scelte di uso del suolo assunte dai soggetti pubblici e favorendo partecipazione, trasparenza, valutazione su simulazione preventiva, (Forte, 2009).

I diritti edificatori che il piano urbanistico riconosce ai suoli possono venire esercitati in modalità differenti⁶⁵: a) su suoli contigui rientranti nel medesimo comparto; b) su suoli non contigui ma appartenenti al medesimo comparto (si permetterà il trasferimento di diritti edificatori a distanza, eventualmente con premialità aggiuntiva); c) su suoli non contigui a quelli che hanno generato i diritti e non racchiusi in un medesimo comparto, ma facenti parte di progetti collegati (vincolo parziale di localizzazione incentivato con premialità, come nel caso della riqualificazione della Darsena di Città a Ravenna); d) su suoli non contigui e non racchiusi in un unico comparto, né facenti parte di progetti collegati (senza alcun vincolo di localizzazione). Nel caso del trasferimento di edificabilità da un ambito ad un altro andrebbe verificato il diverso valore reale riconosciuto dal mercato alla stessa superficie, realizzabile, ma in un'area differente del territorio comunale, per garantire la perequazione orizzontale tra i proprietari privati: si dovrebbero dunque comprendere coefficienti correttivi per mantenere

⁶⁵ Stanghellini S. (2009), "Perequazione, compensazione, premialità: il punto nelle leggi e nella prassi", relazione per il seminario di aggiornamento della Fondazione Astengo "Perequazione, compensazione, premialità e crediti edilizi: potenzialità, nodi critici, ruolo ed esperienze" Roma, 24 Giugno 2009.

l'equivalenza. Il rischio in questo caso è che il trasferimento potrebbe comportare per valore equivalente un maggiore consumo di suolo e dunque andrebbe valutato nel dimensionamento e nell'impatto del piano generale.

Se il principio perequativo (orizzontale e verticale) si può considerare unico, differenti sono le tecniche perequative in cui si possono far rientrare, pur nella loro specificità, la compensazione e la premialità. Al meccanismo della **compensazione** si ricorre per l'attuazione delle scelte di piano in ambiti specifici e puntuali, esclusivamente e indipendentemente dal resto del territorio e dei proprietari privati, usualmente per riconoscere al privato proprietario interessato la cessione di suoli aggiuntivi e/o la produzione di alloggi sociali, servizi, manufatti, in genere di uso pubblico. Le procedure compensative (in generale sempre comprese nelle procedure perequative) dispiegano al meglio la loro efficacia nella programmazione per accordi e nei programmi integrati, caratterizzandoli per la flessibilità gestionale delle fasi negoziali. Significativo è il riconoscimento della compensazione nella **Sentenza n°179/1999 della Corte Costituzionale**, dove si considera per la prima volta il riconoscimento di diritti edificatori equivalenti in sostituzione dell'indennità di esproprio nel caso di cessione di aree o immobili all'operatore pubblico.

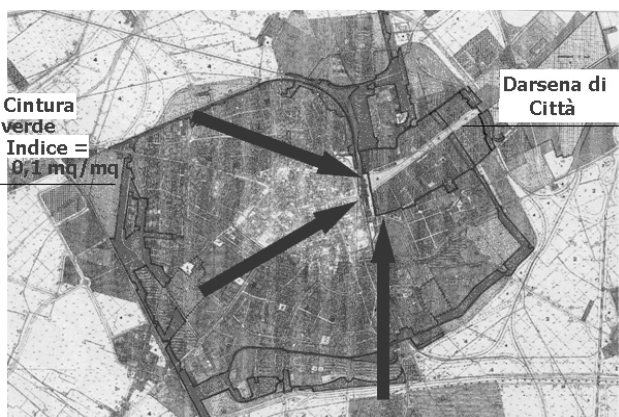


Fig.17 – Esempio di compensazione differente dall'applicazione generalizzata del principio perequativo: a Ravenna si propone di riqualificare la Darsena di Città, lungo il Canale Candiano e contemporaneamente realizzare una Cintura Verde lungo il margine della città verso la piana agricola. Il meccanismo prevede il trasferimento dei diritti edificatori dall'area a parco urbano verso la Darsena di città, congiuntamente con diritti edificatori premiali. Stanghellini S. (2009) "La perequazione urbanistica: aspetti valutativi ed estimativi" in Trillo C. (a cura di) (2009), "Perequazione e Qualità Urbana", Alinea Editrice, Firenze.

Fig.18 – Le architetture per la riqualificazione della Darsena di Città, Ravenna. Torre residenziale dell'arch. Cino Zucchi. Il progetto di riqualificazione della Darsena di città propone l'estensione verso il mare dei valori artistici del centro storico di Ravenna, così la Torre di Zucchi esalta nella sua immagine il segno del mosaico. Il progetto prevede la realizzazione di 72 alloggi di edilizia residenziale pubblica a prezzi concordati e 12 in edilizia libera, ed il ricorso a tecniche di edilizia eco-compatibile.



In generale, l'edificabilità totale assentita dal piano perequativo comprende due componenti: quella privata o definita intrinseca ai suoli e quella aggiuntiva di usuale titolarità pubblica. Nel corso dei procedimenti negoziali, l'operatore pubblico può decidere di cedere parte dell'edificabilità aggiuntiva all'operatore privato, compensandolo dell'ulteriore cessione di aree e/o produzione di manufatti (es. edilizia residenziale sociale). In questo caso la quota parte di edificabilità assentita per via compensativa si correla di fatto a misurabili benefici per l'operatore pubblico e dovrebbe confermarsi l'edificabilità totale definita dal piano.

In altri casi l'operatore pubblico può ricorrere a procedure negoziali comprendenti edificabilità aggiuntiva di **premialità** per l'operatore privato, se l'operazione contribuisce al perseguimento di determinati obiettivi pubblici, in aggiunta al diritto edificatorio assentito ordinariamente dallo strumento urbanistico. In questo caso è opportuno che la premialità sia attribuita solo dopo la verifica dell'intervento al quale è collegata. Si tratta, per esempio, dei casi in cui si promuovono politiche di riqualificazione ambientale e paesaggistica per demolire fabbricati in aree di pregio e ricostruirli in aree più idonee, oppure per favorire interventi di riqualificazione prestazionale di singoli edifici o di interi quartieri, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, per incentivare la produzione di edilizia residenziale sociale, per gestire la riqualificazione del patrimonio edilizio abusivo in assenza di certezza amministrativa e finanziaria per la sua demolizione, per realizzare progetti di tutela e valorizzazione di beni storico-artistici, di recupero di centri storici, di prevenzione antisismica.

La compensazione o credito edilizio deriva da una duplice esigenza di ordine finanziario per il Comune: sostituire l'indennizzo in caso di esproprio di un immobile privato o permettere al privato proprietario di traslare un suo immobile da un'area ad un'altra, per esempio nelle politiche di riqualificazione ambientale e paesaggistica. In questo senso la compensazione è di fatto attribuita alla proprietà fondiaria, mentre la premialità è attribuita alla qualità del progetto, dovendosi relazionare con la differenza tra il maggiore valore che un progetto edilizio ottiene per le migliori prestazioni che incorpora e il maggior costo sostenuto per realizzarle. Quando la premialità è maggiore di tale differenza allora effettivamente sorge la convenienza all'operazione per l'operatore privato⁶⁶.

Le procedure negoziali della compensazione e della premialità, precedentemente comprese in alcuni strumenti urbanistici e in alcune leggi regionali, sono state riconosciute da provvedimenti legislativi nazionali.

⁶⁶ Stanghellini S. (2009), *Ibidem*

La legge finanziaria 2008 (**Legge n°244 del 24 Dicembre 2007**) ha previsto che gli strumenti urbanistici, in aggiunta agli spazi per standard minimi (DM 1444/1968), individuino ambiti in cui la trasformazione sia subordinata alla cessione da parte dei proprietari privati di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, anche con l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale (art. 258). Per incentivare la produzione di edilizia residenziale sociale, negli interventi di riqualificazione edilizia ed urbanistica, il comune può consentire aumenti di volumetria premiali nei limiti massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui sopra (art. 259). Le procedure premiali, dunque, assumono particolare attualità nel perseguire soluzioni al diffuso disagio abitativo, soprattutto a partire dal riconoscimento dell'alloggio sociale⁶⁷ come *“standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali”* (**DM 22 Aprile 2008**). Gli alloggi sociali sono dunque quelli realizzati o recuperati dagli operatori pubblici o privati attraverso agevolazioni fiscali e/o urbanistiche, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, e destinati per almeno 8 anni alla locazione temporanea (praticamente 2 contratti di fitto). In questo senso si riconosce sia ad operatori pubblici che privati la titolarità a fornire il servizio di edilizia residenziale sociale in parte attraverso incentivi alla locazione di alloggi (preferibile), in parte attraverso sostegno all'accesso alla proprietà della casa. Agli operatori pubblici e privati già legittimati a fornire il servizio di edilizia residenziale sociale o individuati tramite procedure di evidenza pubblica *“spetta una compensazione costituita dal canone di locazione e dalle eventuali diverse misure stabilite dallo Stato, dalle regioni e province autonome e dagli enti locali. Tale compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi derivanti dagli adempimenti degli obblighi del servizio nonché un eventuale ragionevole utile”* (comma 4 art.2 DM 22 Aprile 2008). *“Salvo diversa disciplina regionale, in relazione a particolari programmi d'intervento, gli enti locali possono stabilire specifici canoni, criteri di accesso e permanenza, assumendo a proprio totale carico i costi delle compensazioni spettanti agli operatori da coprire anche attraverso valorizzazioni premiali di tipo urbanistico”* (comma 6 art.2 DM 22 Aprile 2008).

La legge finanziaria 2009 (**legge n°133 del 6 Agosto 2008**) prevede al Cap IV Casa e infrastrutture Art.11 Piano Casa, la prospettiva di un piano nazionale di edilizia abitativa volto

⁶⁷ Ai sensi del DM 22 Aprile 2008 si definisce alloggio sociale *“l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie”*.

ad incrementare la dotazione residenziale per categorie sociali svantaggiate (art.11 comma 2).

Il piano prevede i seguenti interventi possibili:

- a) costituzione di fondi immobiliari o altri strumenti finanziari innovativi dedicati;
- b) operazioni di alienazione di alloggi di edilizia pubblica (art.13);
- c) promozione di interventi da parte degli operatori privati;
- d) agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie tra i soggetti di categorie svantaggiate (art.11 comma 3).

Al fine di concentrare gli interventi, anche in funzione dell'effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti promuove la realizzazione di accordi di programma da attuarsi attraverso *programmi integrati di promozione edilizia e di riqualificazione urbana* (dichiarati di interesse strategico nazionale), intervenendo sulla sostenibilità ambientale ed energetica delle realizzazioni, sul miglioramento della mobilità, sul coinvolgimento di soggetti pubblici o privati (art.11 comma 4). I programmi integrati potranno prevedere anche il ricorso agli strumenti previsti dal Codice dei Contratti Pubblici Dlgs.163/2006 e s.m.i. (parte II, titolo III, Capo III) come la finanza di progetto, la società di progetto, la locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità. E' prevista l'attuazione mediante (art.11 comma 5):

- a) il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo;
- b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al DM 1444/1968 (*premialità*);
- c) provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione;
- d) costituzione di fondi immobiliari con possibilità di prevedere altresì il conferimento al fondo dei canoni di locazione, al netto delle spese di gestione degli immobili;
- e) cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare all'alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate (*compensazione*).

I programmi integrati di intervento possono comprendere anche interventi di sostituzione edilizia, in particolare per diversificare l'offerta residenziale e aumentare il mixité sociale

nelle aree degradate del contesto sociale ed ambientale. L'art.13 della legge 133/2008 prevede la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti Autonomi Case Popolari e simili, al fine di favorire il soddisfacimento dei bisogni abitativi.

Nella legislazione regionale si sono diffusamente sperimentate le procedure negoziali. Si ricorda in particolare l'art.18 della Lr 20/2000 e s.m.i. della *Regione Emilia Romagna* che istituisce gli “**accordi con i privati**” che, unitamente a quanto assentito dalla Lr 37/2002 sugli espropri, permette di articolare variamente l'accordo in funzione di rilevanti interessi pubblici; ad esempio: accordi per l'ammodernamento dei complessi industriali esistenti basati sulla riqualificazione o delocalizzazione con incentivi urbanistici (art.13 comma 9 dell'allegato alla Lr 20/2000); accordi per il recupero di cubature afferenti alle aree da destinare a servizi, ovvero riconoscimento di quote di edificabilità – da realizzare su aree differenti - quale equo ristoro per l'apposizione del vincolo di destinazione per le dotazioni territoriali o per le infrastrutture per la mobilità (art.30 comma 11 Lr 20/2000); accordi di cessione di aree da espropriare in cambio di diritti edificatori – in luogo del prezzo del bene - da realizzare su aree diverse di proprietà comunale o di terzi, già destinate all'edificazione dagli strumenti urbanistici (art.23 Lr 37/2002 sugli espropri)⁶⁸.

La legge urbanistica regionale della *Regione Veneto* n° 11 del 23 Aprile 2004 all'art.36 introduce l'istituto del “**credito edilizio**” ovvero diritti edificatori realizzati legittimamente in un'area ove si vuole ottenere la riqualificazione ambientale, edilizia, urbanistica e paesaggistica, che a seguito degli interventi di ripristino o miglioramento vengono riportati in aree differenti, individuate dal Piano degli Interventi (la parte operativa del piano riformato), e che dunque sono liberamente commerciabili e trascritti in un registro. Il trasferimento o la commercializzazione di diritti edificatori sotto forma di crediti edilizi può essere anche la forma attraverso la quale si compensa il privato proprietario di un'area sottoposta a vincolo preordinato all'esproprio per la cessione della stessa al comune (art.37)⁶⁹.

La *Regione Lombardia*, viceversa, nella Legge urbanistica regionale n°12 dell'11 Marzo 2005 stabilisce all'art.11 che le aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico possono essere cedute gratuitamente e consensualmente al comune, previo riconoscimento di una compensazione al proprietario privato da tradursi in un'area in permuta o in diritti edificatori, a loro volta liberamente commerciabili, da trasferire su aree edificabili. Viceversa i documenti di piano comunali possono stabilire premialità fino al 15% della volumetria

⁶⁸ 4° Rassegna Urbanistica Regionale INU Emilia-Romagna, Sessione “*Il rapporto pubblico/privato*”, Relazione introduttiva a cura di Carla Ferrari, Bologna 19 Maggio 2006.

⁶⁹ Stanghellini S. (2009), *Ibidem*

ammessa per interventi compresi nei piani attuativi e volti alla realizzazione di edilizia residenziale pubblica, oppure per interventi con standard bioclimatici e di risparmio energetico⁷⁰.

Allo stesso modo la *Provincia Autonoma di Trento* stabilisce che il piano generale, come compenso per interventi di riqualificazione urbanistica, ambientale o di delocalizzazione, oppure per indennizzare la cessione di aree al comune, può riconoscere crediti edilizi da tradursi in diritti edificatori su altre aree trasformabili o su aree comunali concesse in permuta⁷¹.

Anche la *Regione Umbria* ricorre al meccanismo compensativo per favorire l'acquisizione gratuita al pubblico di immobili privati, e promuovere interventi di demolizione, operazioni di trasferimento, politiche di riqualificazione ambientale, edilizia e strutturale (antisismica). Particolarmente interessante è la legge regionale n°12 del 10 Luglio 2008 sui Centri Storici che invita i Comuni a delimitare le **aree di rivalorizzazione prioritaria** (ARP), da individuare prevalentemente nei centri storici come aree di degrado edilizio, urbanistico, ambientale, sociale, economico e funzionale, per le quali approvare programmi di riqualificazione che premino gli interventi di restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia ed urbanistica, con premialità edificatorie da realizzarsi al di fuori dei centri storici, in zone di completamento o espansione. L'art.11 della Lr 12/2008 prevede incrementi premiali per la demolizione di superfetazioni ed aggiunte incongrue sugli edifici del centro storico, da realizzarsi al di fuori, in aree già edificabili, in misura fino a 2 volte la volumetria o superficie dei manufatti demoliti; se le demolizioni riguardano interi edifici considerati privi di pregio o valore storico, artistico ed ambientale, al fine di cedere l'area al comune per l'eventuale allestimento di opera pubblica, la compensazione prevederà un incremento della volumetria o superficie utile coperta fino ad un massimo di 3 volte quella esistente⁷².

E' evidente che se gli interventi di riqualificazione ambientale o recupero edilizio o ristrutturazione eco-compatibile dell'edilizia esistente o ancora la realizzazione di edilizia residenziale pubblica da parte del privato comportano, per compensazione o premialità, nuove volumetrie private ed ulteriore consumo di suolo, è necessario che il piano generale o comunque l'amministrazione pubblica, intenzionata a perseguire l'interesse generale e non l'opportunità del singolo, inquadri la politica abitativa e di riqualificazione urbana in una

⁷⁰ Stanghellini S. (2009), *Ibidem*

⁷¹ Stanghellini S. (2009), *Ibidem*

⁷² Stanghellini S. (2009), *Ibidem*

visione di ampio respiro supportata da una strategia a lungo termine. In tal senso assumono importanza le politiche urbane intercomunali, le possibilità offerte dalla finanza di progetto per realizzare attrezzature di interesse collettivo, la predisposizione del cosiddetto *registro dei crediti edilizi* e dunque la possibilità di commercializzare i diritti edificatori per evitare la dispersione degli interventi e incanalare le volumetrie aggiuntive su aree ed interventi definiti dal piano generale, con l'obiettivo della multifunzionalità e dell'integrazione (dai frammenti edilizi alle "parti di città").

La validità del piano generale si conferma anche nella necessità di coordinare le mini-progettualità o mini-opere pubbliche che l'ANCE richiede al Ministero delle Infrastrutture di finanziare per sopperire ai limiti del Patto di Stabilità (491 piccole opere immediatamente cantierabili per circa 5 miliardi di euro)⁷³. Nel tentativo di correlare i tempi medio-brevi della programmazione delle opere con quelli lunghi del piano generale si approfondisce la dimensione strategica del piano, non conformativa, ma in grado di definire una visione di futuro, quanto più condivisa possibile, all'interno di un quadro di invarianti strutturali. In questo senso il dibattito sul cosiddetto *piano casa* tra Regioni e Governo ha riaperto la riflessione circa la legge quadro di principi in materia di governo del territorio, dopo le "sperimentazioni" regionali di questi ultimi 15 anni.

Le procedure negoziali, compensative o premiali, assumono una particolare attualità negli interventi di riqualificazione ambientale in area tutelata, dove l'istanza sempre dichiarata della demolizione di manufatti realizzati in difformità alle disposizioni di tutela si scontra sistematicamente con l'inerzia tecnico-amministrativa dei comuni o con la loro ridotta capacità finanziaria, generando condizioni di incertezza del piano e del diritto e soprattutto degrado ambientale, paesaggistico, funzionale. Si è diffusa recentemente la tendenza a differenziare l'abuso di necessità dall'abuso speculativo, ritenendo il primo riferibile a fabbisogni pregressi e non soddisfatti da politiche abitative pubbliche, il secondo essenzialmente consumatore di suolo, detrattore di valori ambientali e culturali condivisi, accumulatore di soprarendite derivanti dal pregio dell'area. Di fatto si stanno progressivamente diffondendo sperimentazioni di metodologie di intervento per la riqualificazione di aree edificate abusivamente o in difformità da vincoli sovraordinati di tipo ambientale e paesaggistico. La legge urbanistica della Regione Campania (art. 23 commi 3-7 Lr n°16 del 22 Dicembre 2004), per esempio, obbliga i comuni alla perimetrazione degli insediamenti abusivi esistenti alla data del 31 Dicembre 1993 e oggetto di sanatoria ai sensi

della legge n°47/1985 (capi IV e V) e n°724/1994 (art.39), al fine di realizzare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, tutelare le aree di valore storico-culturale-ambientale e risolvere l'inserimento territoriale ed urbano degli insediamenti abusivi nel più generale assetto del territorio. A questo scopo si promuove la realizzazione di Piani di Recupero degli insediamenti abusivi, con esclusione di quelli non suscettibili di sanatoria.

E' interessante la sperimentazione proposta per la riqualificazione e valorizzazione del sito archeologico di *Paestum*, nel territorio comunale di Capaccio (SA), rilevabile nella Relazione Programmatica a cura del Prof. Arch. Francesco Forte, consegnata nel mese di Ottobre 2008 e non ancora approvata dalla Giunta comunale. Il sito archeologico di Paestum è tutelato dalla legge Zanotti Bianco n°220/1957 da una fascia di 1.000m con vincolo di inedificabilità. La redazione del nuovo strumento urbanistico generale o PUC Piano Urbanistico Comunale, ai sensi dell'art.23 Lr 16/2004, si è proposta come occasione per attivare interventi di riqualificazione ambientale e funzionale per l'area tutelata, interessata nel corso del tempo da insediamenti in difformità dalle disposizioni di tutela della Legge 220/1957. La Proposta di Norme Tecniche di Attuazione al Titolo Quarto "Disciplina d'uso e tutela del territorio attraverso zonazione urbanistica", Capo Primo "L'identità culturale", Sezione Prima "Il Patrimonio: disciplina d'uso e tutela mirata a valorizzare l'identità archeologica e paesaggistica", propone interventi di riqualificazione dell'area tutelata con riferimento sia alle unità edilizie regolarmente autorizzate (art.69 comma 5) sia ai manufatti edilizi esistenti considerati recenti, localizzati nella zona di protezione di cui alla legge 220/1957, realizzati in difformità alle disposizioni della legge, artt. 2,3, o localizzati nel biotopo pinetale costiero, in difformità alla previgente disciplina urbanistica. La sperimentazione si basa sulle assunzioni derivanti dalla **sentenza n°317 del 19 Marzo 2008 del Tar Brescia**⁷⁴: la politica di tutela e valorizzazione dell'area vincolata può comprendere modalità di intervento generatrici di "vantaggio ambientale", da ritenersi compatibili con la deroga al divieto di sanatoria ambientale per i manufatti realizzati in difformità alle disposizioni di salvaguardia, ai sensi dell'art.33 della legge 47/1985, confermato dal Dlgs. 42/2004 (art.146 comma 10 lett. c) e successivo Dlgs.63/2008⁷⁵.

Nella fattispecie, l'art.69 comma 5 della Proposta di Norme Tecniche di Attuazione "*Incentivi alla delocalizzazione di componenti del patrimonio edilizio esistente*" prevede per le unità

⁷³ Arona A. (2009), "Ance, mini opere per 5 miliardi", in *Edilizia e Territorio* n°12 30 Marzo - 4 Aprile 2009, Il Sole 24 ore Edizioni, Milano.

⁷⁴ T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I – 19 Marzo 2008, n°317.

⁷⁵ Forte F. (2008), Relazione Programmatica per la formazione del PUC Piano Urbanistico Comunale di Capaccio-Paestum (SA).

edilizie regolarmente autorizzate presenti nella zona di tutela della Legge 220/1957 la possibilità di procedere a demolizione senza ricostruzione per ottemperare ai criteri di tutela e riqualificazione dell'area di protezione del sito archeologico. La superficie fondiaria in area tutelata sarà ceduta gratuitamente e consensualmente al comune. L'iniziativa del promotore di intervento sarà legittimata da decisione condivisa con l'Amministrazione Comunale, ed esplicitata da convenzione che riporterà l'indicazione dell'area di proprietà comunale ove trasferire la superficie utile di solaio del manufatto preesistente, come riscontrata da rilievo asseverato, incrementata da premialità edificatoria pari al 100% della stessa. L'edificabilità acquisita dal promotore di intervento sarà realizzata nella nuova area o disaggregata in più interventi e/o differenziata temporalmente nell'attuazione, sempre in conformità con la regolamentazione prescritta per la zona normativa prescelta dal comune e partecipe del patrimonio pubblico. La convenzione da stipulare dovrà riguardare sia l'intervento di demolizione, sia quello di ricostruzione, sia il ripristino naturalistico dell'area fondiaria da recuperare; tutti i costi saranno a carico del privato promotore. Ritenendo che questa modalità di intervento generi "vantaggio ambientale", il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica dovrebbe essere condivisa.

Diverso è il caso dell'art.70 *"Disciplina delle trasformazioni edilizie fisiche dei manufatti edilizi esistenti classificati recenti, localizzati nella zona di protezione di cui alla legge 220/1957, realizzati in difformità alle disposizioni della legge, art.li 2-3; o localizzati nel biotopo pinetale costiero, in difformità della precedente disciplina urbanistica"*, per le quali non sarebbe possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica in sanatoria perché successiva alla realizzazione degli interventi. Si ritiene che l'assicurazione di "vantaggi ambientali" potrebbe assentire specifiche modalità di intervento compatibile: si propone di condividere un processo con la Soprintendenza Archeologica che permetta di valutare il "grado di pregiudizievolezza" delle trasformazioni sopravvenute, ovvero un'Intesa istituzionale di programma da tradurre in un *"programma di recupero urbano volto alla riqualificazione di insediamento abusivo in area tutelata"*. Per correlare aree e soggetti motivati, il programma definirà modalità di intervento ed agevolazioni dedotte dai criteri di compensazione urbanistica, con le modalità di cui all'art.69 comma 5 delle PNtA⁷⁶.

La Relazione programmatica per il PUC di Capaccio-Paestum (2008), inoltre, propone un meccanismo premiale anche per la disciplina delle aree agricole, in particolare per le aree

⁷⁶ Forte F. (2008), Relazione Programmatica per la formazione del PUC Piano Urbanistico Comunale di Capaccio-Paestum (SA).

agricole di pregio paesaggistico o a rischio idrogeologico, ed in generale per le aree agricole rientranti nel perimetro dell'Unesco come componenti del Patrimonio dell'Umanità (art.162.3. PNtA). Dunque l'edificabilità per addetti agricoli non esercitabile in aree sottoposte a tutela per rischio idrogeologico e valori di paesaggio può essere traslata in zone normative comportanti edificabilità a destinazione pubblica dove le trasformazioni sono ammissibili. Su queste aree il comune attribuirà diritti edificatori su lotti, bilanciando i diritti edificatori non esercitabili sulle aree che li hanno generati, con procedura di evidenza pubblica e sulla base dei criteri sperimentati nella gestione dei programmi di edilizia pubblica (art. 162.6.1. PNtA). Nelle aree agricole collinari di pregio paesaggistico (zone E.2 nella RP al redigendo PUC) va evitata la dispersione insediativa conseguente alla realizzazione di edificabilità funzionale alle esigenze abitative di addetti agricoli: dunque si sollecita l'accorpamento dell'edificabilità, prescrivendo una superficie aziendale minima di intervento non minore di 6 ettari (art.162.7 PNtA).

In tali aree di pregio e nelle aree classificate per condizioni di rischio F.V.d, ove le trasformazioni sono ammissibili, si propone la traslazione dell'edificabilità in zona di intervento pubblico con premialità (art. 162.7.1. PNtA). Allo stesso modo, l'edificabilità ammissibile per annessi rustici in aree oggetto di tutela dal rischio idrogeologico e di frana (aree non trasformabili) si può trasferire attraverso l'accorpamento delle aree ad altre, dove le trasformazioni sono ammissibili (art. 163.2.1. PNtA); l'edificabilità ammissibile per annessi rustici in aree agricole collinari di pregio paesaggistico (aree trasformabili) può trasferirsi con premialità pari al 20% della consistenza edificatoria non esercitabile, attraverso accorpamento delle aree ad altre di medio interesse paesaggistico, dove le trasformazioni sono ammissibili, (art. 163.2.2. PNtA).

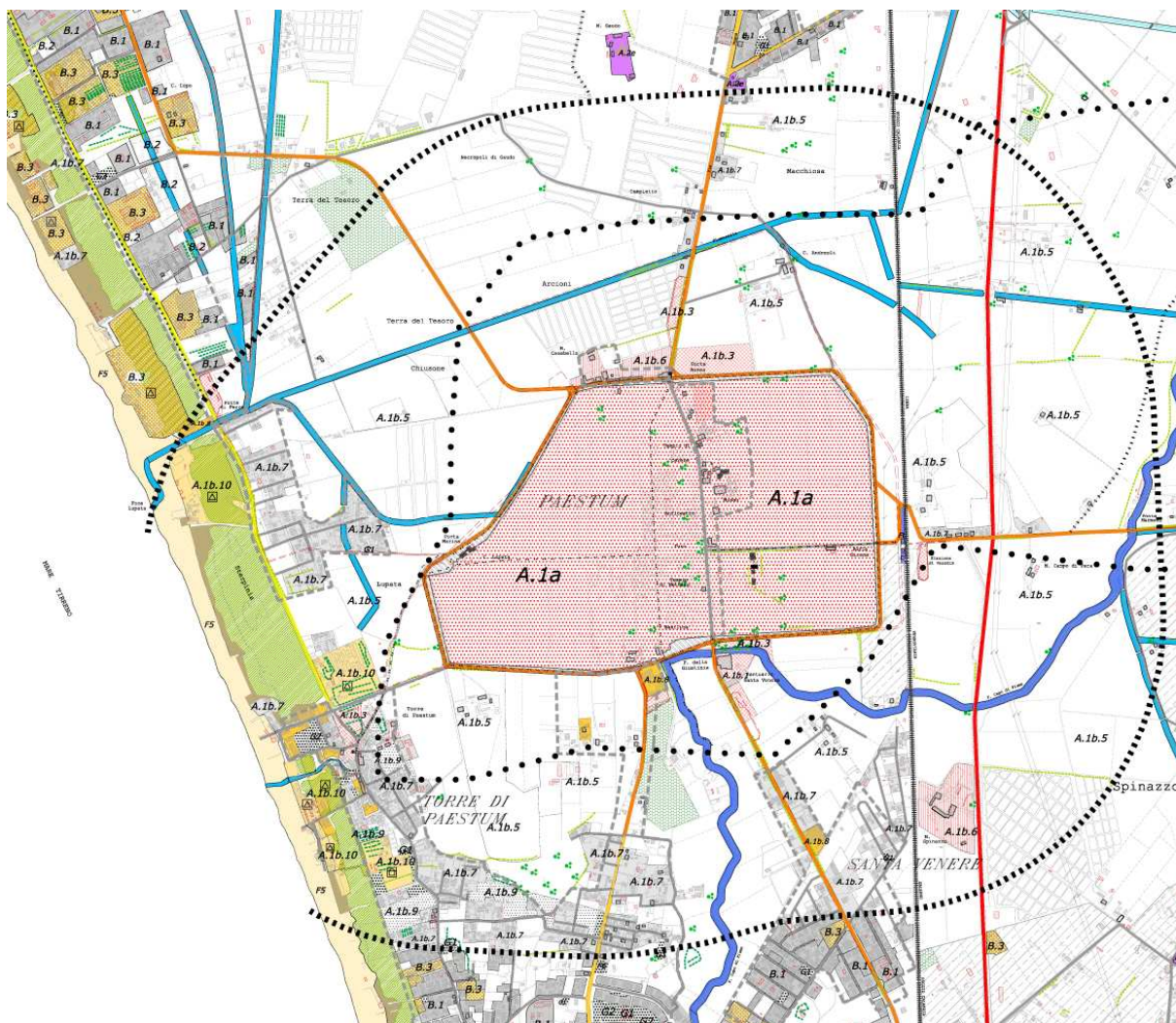


Fig.19. Forte F. (2008), Relazione Programmatica per la formazione del PUC Piano Urbanistico Comunale di Capaccio-Paestum (SA), Elaborato C-ISR.1.a Il sistema insediativo: all'interno dell'area tutelata dalla Legge 220/1957 e del biotopo pinetale costiero si individuano come beni di integrazione dell'identità archeologica e storica dell'insediamento le zone A.1.b.7 "Insediamento recente nella zona di protezione di cui alla Legge 220/1957 nonché nel biotopo pinetale costiero". Questi insediamenti sono soggetti alla disciplina di cui all'art.69 comma 5 o, in alternativa, all'art.70 della Proposta di Norme Tecniche di Attuazione.

Si è detto che le compensazioni e le premialità sono da considerarsi componenti interne al più complessivo piano perequativo: accanto all'interesse per le procedure negoziali nel campo della riqualificazione ambientale e funzionale, in special modo per gli insediamenti abusivi, altro campo di interesse significativo è la **gestione delle aree destinate dal piano generale a zone F o attrezzature di interesse generale, di cui all'art.4 comma 5 del DM 1444/1968, ma con vincolo decaduto e non reiterato per mancanza di risorse finanziarie**. Si tratta di una questione centrale nella proposta del piano perequativo in quanto esemplifica l'atavica difficoltà delle amministrazioni comunali di reperire aree per attrezzature e funzioni socializzanti per lo spazio urbano, non garantite dal ricorso generalizzato alla procedura

pubblicistico espropriativa⁷⁷. Negli anni sessanta il legislatore ha risposto ai bisogni di spazi e funzioni socializzanti attraverso il DM 5 Aprile 1968 n°1444 sugli standard minimi che gli strumenti urbanistici dovrebbero garantire. In seguito alla sentenza 55/1968 della Corte Costituzionale, che ha sancito l'indennizzabilità dei vincoli urbanistici funzionali preordinati all'esproprio, si è assunto che gli stessi abbiano durata quinquennale (art.2 comma 1 Legge 1187/1968). L'apposizione del vincolo può essere reiterata motivatamente, previo riconoscimento di un ulteriore indennizzo al proprietario (sentenza 179/1999 della Corte Costituzionale tradotta nell'art.9 del DPR 327/2001). L'evoluzione giuridica ha indicato, successivamente, nel valore di mercato il riferimento per la stima dell'indennità espropriativa (sentenze 348/2007 e 349/2007 della Corte Costituzionale), rendendo spesso difficoltoso per il comune acquisire le aree destinate dal piano generale (tradizionale non perequativo) a zona F a causa delle ridotte risorse finanziarie. La decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio determina una condizione anomala della proprietà fondiaria perché priva di strumentazione urbanistica: cosiddetta "**zona bianca**". L'anomalia crea svantaggi sia al privato, bloccato nella sua operatività, sia al pubblico, che si vede di fatto sottratte aree destinate dal piano ad attrezzature collettive di ruolo generale. Sulle aree prive di strumentazione urbanistica approvata sono vigenti, in sostituzione, le disposizioni in materia della legislazione regionale o nazionale (Ruocco, 2009). Nella Regione Campania, per esempio, la legge urbanistica regionale 16/2004 ha confermato le disposizioni della precedente legge regionale n° 17 del 20 Marzo 1982 di regolamentazione delle aree a vincolo decaduto. La legge regionale 17/1982, con riferimento all'art.4 comma 8 della Legge 10/1977 sull'edificabilità dei suoli nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici generali, ha confermato le disposizioni della legge nazionale per l'edilizia residenziale (permettendo, in aggiunta, la ristrutturazione senza aumento di volume all'interno dei centri abitati e la realizzazione di pertinenze per il conduttore agricolo fuori dagli stessi), ma ha aumentato il limite massimo di superficie coperta per "edifici e complessi produttivi" da un decimo ad un ottavo. Di fatto la normativa regionale è più permissiva della legge nazionale n°10/1977 sull'edificabilità dei suoli. La destinazione produttiva in aree a vincolo decaduto ha trovato, dunque, come unico riferimento la superficie coperta massima. Ma l'attuale normativa comprende tra gli impianti produttivi sia i complessi artigianali, sia i centri direzionali, terziari e commerciali, sia le

⁷⁷ Ruocco F. (2009), "Concorrenza alla perequazione: la gestione delle aree a standard con vincoli decaduti nella normativa della Regione Campania", in Trillo C. (a cura di) (2009), *Perequazione e Qualità Urbana*, Alinea Editrice, Firenze.

strutture alberghiere (DPR n°447 del 20 Ottobre 1998 e DPR n°440 del 7 Dicembre 2000⁷⁸), tipologie che possono richiedere altezze effettivamente differenti dai capannoni produttivi. La Lr 16/2004 della Campania non ha tenuto conto del Testo Unico in materia Edilizia DPR n°380 del 6 Giugno 2001, che aveva introdotto il limite più restrittivo di 1/10 dell'area di proprietà come superficie coperta massima per destinazioni produttive in aree a vincolo urbanistico funzionale decaduto. Successivamente, comunque, la Regione Campania è intervenuta per correggere le disposizioni della Lr 17/1982, prescrivendo il limite massimo di 1/20, senza ulteriori precisazioni in termini volumetrici, nè differenziazioni in funzione della tipologia produttiva (Lr 15/2005).

In una stagione di nuova pianificazione in corso, nel passaggio dalla legge urbanistica regionale n°14 del 1982 alla quella riformata n°16 del 2004, risultano molto diffuse in Campania le aree a standard con vincolo decaduto⁷⁹: in queste aree i privati proprietari, “bloccati” da tempo nella loro operatività, si ritrovano oggi potenziali ed inattese valorizzazioni dei suoli. L'applicazione della normativa regionale 17/1982 (con le innovazioni dalla Lr 15/2005) costituisce di fatto in Campania una pratica singolare, “concorrenziale” alla perequazione: dove quest'ultima permetterebbe di ottenere ampi suoli per le politiche pubbliche, la Lr 17/1982 induce il privato, in alternativa alla legittima richiesta di titolo abilitativo (che probabilmente troverebbe ostacolo nell'Amministrazione Comunale⁸⁰), a negoziare con il comune, attraverso procedura ratificata da convenzione, edificabilità in cambio di suoli e/o beni, corrispondenti soltanto a quota parte di quanto previsto originariamente dal piano regolatore non perequativo⁸¹. Il vincolo della superficie coperta massima per l'edificabilità da assentire al privato in caso di destinazione produttiva suggerisce la perequazione tra superfici lorde di solaio da realizzare in altezza e aree e/o manufatti da cedere al pubblico, con l'effetto che le tipologie produttive più remunerative come alberghi e centri direzionali potrebbero trovare limitazioni per valori di paesaggio, con la conseguente riduzione dei beni da cedere al pubblico.

⁷⁸ Secondo il DPR 447/1998 (art.1) come modificato dal DPR 440/2000 (art.1bis) si intendono per impianti produttivi “*tutte le attività di produzione di beni e servizi, ivi incluse le attività agricole, commerciali e artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni*”.

⁷⁹ Al 31 Dicembre 2005, i Comuni in Campania con vincoli urbanistici decaduti erano pari a circa l'86% del totale (Gerundo R., Fasolino I., Eboli C. (2007), *Rapporto sessanta*, Area Vasta scheda n°4, Salerno).

⁸⁰ Se nel procedimento di concessione del titolo abilitativo il privato proprietario incontra ostacolo nella Pubblica Amministrazione, che vede sfumare l'acquisizione programmata dei suoli, può rifarsi all'art.21 del DPR 380/2001, che prevede la nomina di un commissario ad acta per decidere in sostituzione dell'ufficio tecnico comunale (Ruocco, 2009).

⁸¹ Si propone la possibilità per il privato di convenzionare con il comune la cessione di aree, ed eventualmente di beni, ma anche di aree aggiuntive per attuare programmi di Edilizia Residenziale Sociale, o la stessa realizzazione degli interventi, considerabili oggi equivalenti agli standard urbanistici, come sancito dalla Legge Finanziaria 2008 o Legge 24 Dicembre 2007 n°244. L'intenzionalità comporterebbe variante al PRG tradizionale vigente e conseguente superamento per l'area interessata della condizione di cosiddetta “zona bianca” o area priva di strumentazione urbanistica approvata (Ruocco, 2009).

La natura “erosiva” della normativa della Regione Campania sulle aree a vincolo decaduto destinate ad attrezzature collettive di interesse generale dimostra che se l’apposizione del vincolo di destinazione a zona F determinava per i cinque più cinque potenziali anni un blocco all’operatività del privato (determinando l’iniquità del trattamento rispetto ad altri privati proprietari), la decadenza dello stesso vincolo determina all’opposto l’impossibilità del comune di ottenere i suoli necessari alle attrezzature programmate, se non attraverso il riconoscimento di un’edificabilità congrua all’operatore privato, che vedrà possibile la valorizzazione dei propri suoli a fronte della riduzione di aree, cedute al pubblico (concorrenza alla perequazione).

L’applicazione delle procedure negoziali come compensazioni e premialità negli interventi di riqualificazione urbanistica, edilizia e paesaggistica è di indubbio interesse⁸², così come nella gestione delle aree con vincolo urbanistico funzionale decaduto. Tuttavia alcune problematiche rimangono ancora aperte, come evidenziato dal Prof. Antonio Bartolini⁸³ nell’ambito del seminario di aggiornamento della Fondazione Astengo “*Perequazione, Compensazione, Premialità e Crediti Edilizi: potenzialità, nodi critici, ruolo ed esperienze*” tenutosi a Roma il 24 Giugno 2009: in quali aree realizzare le premialità edificatorie accumulate? è possibile determinare i premi in modo generalizzato per tutti i cittadini o soltanto per singoli interventi? ovvero, la premialità deve essere definita dal piano generale (criteri) o da quello operativo? sono commerciabili le premialità o i crediti edilizi? il trasferimento di diritti edificatori ai privati a fronte della realizzazione di infrastrutture pubbliche (compensazioni) deve essere soggetto al codice dei contratti (Dlgs. 163/2006 e s.m.i.)? quando è necessario seguire procedure competitive nell’attribuzione di diritti edificatori aggiuntivi? le premialità possono configurarsi come “aiuti di Stato”? In conclusione per Bartolini una garanzia minima di trasparenza ed equità si otterrebbe con l’introduzione nel piano generale (anche strutturale non conformativo) dei criteri per riconoscere le premialità. Secondo il Prof. Stefano Stanghellini la “distorta” interpretazione della perequazione come negozio tra pubblico e privato rischia di creare conflittualità tra dimensionamento programmato del piano e dimensionamento aggiuntivo derivato dai sistemi premiali e compensativi legati, ad esempio, alla riqualificazione ambientale. Le amministrazioni comunali sono chiamate a gestire con trasparenza e attenzione il “negozio”

⁸² Giuseppe Baldessarro su *La Repubblica* del 25 Giugno 2009 ricorda come lungo le coste calabre si consuma un abuso edilizio ogni 100-150 metri, rappresentato nella maggior parte dei casi da seconde case o da speculazione edilizio-turistica.

⁸³ Bartolini A. (2009), “Diritti edificatori da perequazione, compensazione, premialità: aspetti giuridici”, relazione per il seminario di aggiornamento della Fondazione Astengo “*Perequazione, compensazione, premialità e crediti edilizi: potenzialità, nodi critici, ruolo ed esperienze*” Roma, 24 Giugno 2009.

di diritti edificatori, altrimenti si assiste alla scissione del sistema perequativo, compensativo e premiale dal progetto di città dal quale e per il quale si è generato. La conseguenza potrebbe essere che i comuni si affidino a “titoli tossici”⁸⁴ di tipo urbanistico per fare cassa, e si ritrovino successivamente in condizioni di assenza di certezza e di eccesso di offerta, con relativo deprezzamento⁸⁵. Il Prof. Francesco Forte ha espresso dubbi sulla possibilità di considerare come riferimento per il dimensionamento del piano la strategia europea di Lisbona, che chiede di raggiungere il tasso di occupazione del 70%, quando in Campania esistono ancora tassi del 40% (mentre non molto lontano, in Emilia Romagna, del 65%), per le conseguenze urbanistiche di tali scelte. Le esperienze perequative dimostrano che indici di 0,30mqsls/mqst riescono a garantire effettivamente le opere di urbanizzazione primaria, sempre dovute, mentre solo a partire da indici di circa 0,70mqsls/mqst si riescono ad ottenere le opere di urbanizzazione secondaria. Le implicazioni sulla forma urbana e sul consumo di suolo che ne deriverebbero suggeriscono per l’urbanizzazione secondaria il ricorso alla finanza di progetto per assicurare le attrezzature collettive di interesse generale⁸⁶. Nello stesso tempo, la gestione delle premialità dovrebbe ricondursi all’interno di un piano e di un quadro normativo certi: l’obiettivo della perequazione non è semplicemente fare cassa per le amministrazioni comunali, ma dotarsi di un patrimonio di aree pubbliche per gli interventi di socializzazione o per attuare determinate politiche pubbliche.

Di fronte a questi nodi in gran parte irrisolti (in realtà ricondotti alle differenziate interpretazioni delle legislazioni regionali) da un lato si giudica urgente l’approvazione della legge nazionale di principi in materia di governo del territorio, dall’altro si rischia di vanificare le potenzialità pur presenti negli strumenti negoziali, se si pensa al dramma della collusione diffusa della classe politica con la criminalità organizzata⁸⁷, che in Campania raggiunge addirittura il 30%, come ammonito dal Procuratore di Napoli Giandomenico Lepore a margine dell’audizione in Commissione Parlamentare Antimafia del 27 Aprile 2009 (*Il Mattino*, 28 Aprile 2009). Tuttavia l’evoluzione istituzionale delle autonomie locali e del

⁸⁴ Stanghellini S. (2009), “Perequazione, compensazione, premialità: il punto nelle leggi e nella prassi”, relazione per il seminario di aggiornamento della Fondazione Astengo “*Perequazione, compensazione, premialità e crediti edilizi: potenzialità, nodi critici, ruolo ed esperienze*” Roma, 24 Giugno 2009.

⁸⁵ “Mentre il principio perequativo deve ispirare l’intera costruzione e gestione del piano, la negoziazione rappresenta una procedura decisionale che alcune particolari circostanze rendono inevitabile. In ogni caso, i contenuti e gli esiti del negoziato devono essere coerenti con il principio perequativo generale.” Stanghellini S. (2009), *Ibidem*

⁸⁶ Forte F. (2009), “Perequazione urbanistica tra trasformazione, rottamazione e restauro”, relazione per il seminario di aggiornamento della Fondazione Astengo “*Perequazione, compensazione, premialità e crediti edilizi: potenzialità, nodi critici, ruolo ed esperienze*” Roma, 24 Giugno 2009.

⁸⁷ La negoziazione impone la pratica di etica gestionale: nel rapporto etica ed economia vi è il senso trasmesso anche dalla enciclica papale *Caritas in Veritate* di Benedetto XVI, nel Luglio 2009.

federalismo impone l'approfondimento di queste modalità di intervento e l'acquisizione di conseguente sapere tecnico-amministrativo di supporto alle pubbliche amministrazioni.

Nell'affrontare la profonda crisi economica del 2009 "anno orribile", in continuità con le politiche per la casa e l'edilizia annunciate nella legge finanziaria 2009 o Legge 133/2008 (art.11), la Conferenza Stato-Regioni è giunta ad un'intesa il 31 Marzo 2009 circa la definizione di un piano di interventi anticrisi ("**misure anticrisi**" o *piano casa*⁸⁸) che coinvolge in primo luogo il settore dell'edilizia e, in parte, dell'urbanistica, con l'obiettivo da un lato di rimettere in circolo il risparmio delle famiglie italiane, dall'altro di attivare l'auspicata politica di rottamazione, riqualificazione e ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente, al fine di migliorarne le prestazioni energetiche, antisismiche, ambientali, funzionali, comprendendo anche un sistema di semplificazioni amministrative in materia e l'incentivo alla produzione di residenza sociale. L'intesa raggiunta individua le linee generali all'interno delle quali le regioni si sarebbero dovute muovere e redigere le misure anticrisi regionali, entro il 30 Giugno 2009,:

- a) ampliamento fino ad un massimo del 20% della volumetria esistente di edifici residenziali uni-bifamiliari (volume massimo 1000mc, ampliamento massimo 200mc);
- b) interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con premialità massima del 35% del volume esistente per edifici residenziali, perseguendo obiettivi di qualità architettonica, efficienza energetica, ricorso a fonti rinnovabili di energia;
- c) introduzione di misure semplificative delle procedure tecnico-amministrative per gli interventi di cui ai punti a) e b).

Sono esclusi dall'applicazione del provvedimento i centri storici, gli edifici abusivi e le aree di inedificabilità assoluta. Il provvedimento prevede la realizzazione degli interventi tramite presentazione della domanda (DIA) in un tempo massimo di 18 mesi dall'approvazione della relativa legge regionale.

Tuttavia l'intesa comprende tra le righe la possibilità che le disposizioni regionali individuino incrementi volumetrici ulteriori, altre tipologie di intervento che possano godere delle premialità per demolizione/ricostruzione, scadenze temporali differenti, precisazioni in merito all'entità e natura delle deroghe ammesse rispetto alla strumentazione urbanistica vigente ed

⁸⁸ L'espressione "piano casa" per l'intesa Stato-Regioni del 31 Marzo 2009, in effetti, sarebbe inappropriata perché il vero piano casa è istituito dalla legge finanziaria 2009 (Legge 133/2008 art. 11 comma 4). Tuttavia anche le misure anticrisi di fatto mirano ad ampliare il patrimonio abitativo, per riqualificazione dell'esistente o per realizzazione ex novo, per cui si è proposta l'espressione alternativa "piano casa II".

in merito alle aree dove limitare o escludere il provvedimento (beni culturali, aree di pregio ambientale o paesaggistico) o dove riconoscere ulteriori premialità (aree urbane degradate). Al momento le Regioni che hanno tradotto le “misure anticrisi” in una legge regionale sono Toscana, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna, Umbria e la Provincia Autonoma di Bolzano. La Giunta Regionale della Campania ha approvato un disegno di legge con **DGR n°1051 del 28 Maggio 2009** su proposta dell’Assessore all’Urbanistica G. Cundari: il ddl regionale da un lato traduce l’intesa della Conferenza Stato-Regioni del 31 Marzo 2009 in un quadro di interventi possibili, comprese precisazioni in materia di norme antisismiche, dall’altro introduce semplificazioni e correzioni al testo della legge urbanistica regionale Lr 16/2004 che, a distanza di 5 anni, non sembra abbia inciso sulla capacità degli enti locali di giungere all’approvazione dei nuovi Piani Urbanistici Comunali. In questo senso mentre nelle altre regioni italiane i provvedimenti “suggeriti” dal Governo trovano un quadro di riferimento possibile nel sistema della pianificazione comunale e territoriale, nonché nelle stesse precedenti disposizioni regionali, la Regione Campania si presenta in forte ritardo rispetto all’impatto e/o opportunità degli interventi previsti, dovendo naturalmente procedere in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, in gran parte datati e a vincoli scaduti⁸⁹. Le “misure anticrisi” approvate dalla Giunta Regionale della Campania⁹⁰ si pongono l’obiettivo di contribuire a risolvere il bisogno stimato di circa 300.000 nuovi alloggi, attraverso politiche abitative basate sulla realizzazione di nuove unità di edilizia residenziale pubblica e sulla rigenerazione di aree urbane degradate (art.1), e operazioni di riqualificazione del patrimonio esistente basate sul miglioramento energetico e strutturale e sulla prevenzione del rischio sismico. I provvedimenti riguardano gli edifici residenziali e gli edifici produttivi dismessi da demolire e ricostruire a fini abitativi: per edifici residenziali si intendono gli edifici con destinazione d’uso residenziale prevalente (minimo 70% dell’utilizzo dell’intero edificio), nonché gli edifici rurali ad uso abitativo (art.2). Il provvedimento articola gli interventi ammissibili in tre tipologie generali: ampliamento (art.3) e demolizione con ricostruzione di edifici residenziali esistenti (art.4), riqualificazione edilizia, ristrutturazione urbanistica di aree urbane degradate (art.5). Mentre per le prime due tipologie il limite massimo per la

⁸⁹ Al 31 Dicembre 2005 il 78% dei Comuni campani presentavano i vincoli urbanistici preordinati all’espropriazione per pubblica utilità decaduti, l’8,5% dei comuni erano sprovvisti di strumenti urbanistici generali, il 70,7% dei comuni campani avevano un PRG antecedente la legge di riforma regionale 16/2004 corrispondente al 70% del territorio regionale abitato dal 96,2% della popolazione della Campania ovvero 5.600.000 persone, mentre 224.500 abitanti vivono su un territorio senza alcuno strumento urbanistico. Fonte: Gerundo R., Fasolino I., Eboli C., (2007), *Rapporto sessanta*, Schede di Area Vasta, Salerno.

⁹⁰ Deliberazione n°1051 del 28 Maggio 2009 della Giunta Regionale della Campania “*Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la mitigazione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa (regolamento allegato)*”.

presentazione della Denuncia di Inizio Attività degli interventi è 18 mesi, per la riqualificazione urbana non si introducono scadenze temporali.

L'art.3 riguarda gli interventi di ampliamento fino al 20% della volumetria esistente degli edifici residenziali uni-bifamiliari e comunque degli edifici fino a 1000mc di volumetria (massimo 200mc di ampliamento) e con altezza alla linea di gronda di massimo 7 metri. L'art. 4 del ddl regionale riguarda gli interventi di demolizione di edifici residenziali esistenti con ricostruzione ed incremento del 35% della volumetria esistente, all'interno della stessa unità immobiliare catastale e delle pertinenze esterne asservite al fabbricato. Dalla demolizione e ricostruzione non possono derivare nuove unità immobiliari al di sotto dei 60mq minimi di superficie utile lorda, mentre è possibile derogare dal limite di altezza massima definito dallo strumento urbanistico vigente o, in assenza, dal DM 1444/1968, fino ad un massimo del 20% dell'altezza preesistente. Si prevede il rispetto delle prescrizioni tecniche in materia di barriere architettoniche (Legge 13/1989).

In entrambi i casi, ampliamento del 20% e demolizione e ricostruzione con incremento del 35%, gli interventi sono ammissibili sugli edifici a destinazione residenziale prevalente, senza modificazione delle destinazioni d'uso, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti ma nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime dei fabbricati (come definite dagli strumenti urbanistici generali o, in assenza, dal DM 1444/1968), all'esterno delle aree dichiarate a pericolosità idraulica e da frana elevata o molto elevata. Per entrambe le tipologie di intervento, inoltre, è obbligatorio garantire le prestazioni energetico-ambientali minime definite dalla normativa nazionale e regionale e la conformità alle norme di costruzione antisismica. Per gli immobili o loro parti oggetto di questi interventi non si può modificare la destinazione d'uso se non siano decorsi 5 anni alla ultimazione dei lavori. Sono inoltre esclusi gli edifici abusivi e non condonati, gli immobili di valore storico e architettonico vincolati e con vincoli di inedificabilità assoluta, quelli non accatastati. Sia l'ampliamento che la demolizione e ricostruzione con premialità non possono essere realizzati nelle zone A (art.2 DM 1444/1968) dei centri urbani, come definite dagli strumenti urbanistici generali, nè nelle aree dove disposizioni statali impongono l'inedificabilità assoluta o dove strumenti di pianificazione territoriale dichiarano la presenza di pericolo idrogeologico elevato o molto elevato, ed infine nelle zone A e B dei territori dei parchi regionali e A, B e C dei parchi nazionali, come definite dai relativi strumenti di tutela.

L'art.5 del ddl regionale riguarda la riqualificazione di aree urbane degradate: le amministrazioni comunali possono individuare ambiti la cui trasformazione urbanistica ed

edilizia è subordinata alla cessione da parte dei proprietari, in rapporto al valore della trasformazione, di aree ed immobili da destinare ad edilizia residenziale sociale, come standard aggiuntivo agli standard minimi di cui al DM 1444/1968. Per favorire gli interventi di sostituzione edilizia dei privati nelle aree individuate e la realizzazione di un patrimonio di aree o manufatti per l'edilizia residenziale pubblica, anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti, si prevede un aumento entro il limite del 50% della volumetria esistente per interventi di demolizione, ricostruzione e ristrutturazione urbanistica degli edifici residenziali pubblici. L'aumento del 50%, dunque, sarà immesso sul mercato come edilizia libera. Nelle aree urbanizzate, escluse le zone agricole e le aree non ammissibili a trasformazione come indicato all'art.4 del ddl, è possibile procedere alla sostituzione edilizia a parità di volume esistente, anche con cambio di destinazione d'uso, previa la destinazione di almeno il 20% ad edilizia convenzionata. In questo senso la riqualificazione può riguardare anche aree produttive dismesse che vengono recuperata a fini abitativi.

Ogni intervento di incremento volumetrico deve essere garantito da valutazioni circa la sicurezza dell'edificio rispetto alle nuove norme tecniche di costruzione (DM 14 Gennaio 2008) che, unitamente al certificato di collaudo, costituiscono il "fascicolo del fabbricato" memoria di tutte le informazioni di tipo progettuale, strutturale, impiantistico, geologico del fabbricato stesso (art.7). L'art.8 prescrive disposizioni in materia di costruzioni antisismiche con modifiche ed integrazioni della Legge regionale 9/1983.

Ogni ampliamento del 20% o demolizione-ricostruzione con incremento volumetrico del 35% è possibile previa presentazione di DIA entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge regionale: in questo periodo i comuni sono chiamati ad accelerare la verifica della condonabilità relativa agli edifici oggetto di proposte di ampliamento o ricostruzione. Questa precisazione sembra tradursi in una "disponibilità" eccessiva al condono edilizio a cui poi si aggiungeranno gli incrementi volumetrici del 20%.

Secondo la normativa regionale della Campania Lr 16/2004, che conferma parzialmente la precedente normativa Lr 14/1982, la realizzazione di edifici rurali è ammessa solo come "annessi agricoli" a servizio della conduzione del fondo oppure come "fabbricato rurale" per la residenza del conduttore del fondo a titolo principale o del colono, che allega alla richiesta del titolo abilitativo un piano aziendale⁹¹. Nel ddl regionale del 27 Maggio 2008

⁹¹ Legge regionale della Campania n°14 del 20 Marzo 1982, Allegato 1 Titolo II Direttive e parametri di pianificazione, 1. Piano Regolatore Generale, 1.8. Zone agricole: " (...) *Le esistenti costruzioni a destinazione agricola possono, in caso di necessità, essere ampliate fino ad un massimo di 20% dell'esistente cubatura, purché esse siano direttamente utilizzate per la conduzione del fondo opportunamente documentata. (...) Nelle zone agricole la concessione ad edificare per le residenze può essere rilasciata per la conduzione del fondo esclusivamente ai proprietari coltivatori diretti, proprietari conduttori in*

l'ampliamento non si correla a nessuna pianificazione aziendale, che dovrebbe sempre legittimare la residenza in area agricola in quanto funzionale con l'espletamento di un'attività produttiva (residenza per addetti agricoli) e non con il soddisfacimento di un bisogno primario o diritto alla casa.

Mentre l'art.3 riguarda la riattivazione del risparmio delle famiglie circa l'ampliamento della casa che già hanno, (i cosiddetti piccoli proprietari), gli articoli 4 e 5 riguardano il rapporto con il privato-promotore interessato alla dimensione economica del processo di trasformazione. Non è chiaro se le premialità offerte per gli interventi di demolizione/ricostruzione dell'art.4 (max 35%) e per gli interventi di rottamazione degli alloggi IACP dell'art.5 comma 3 (max 50%) o per la trasformazione degli edifici produttivi dismessi in nuovi alloggi pubblici (min 20%) e privati siano supportati da adeguate analisi economico-finanziarie. Alcune analisi preliminari proposte⁹² hanno evidenziato, per esempio, che per rendere appetibile l'intervento di demolizione con ricostruzione previsto dall'art.4, i valori immobiliari necessari dovrebbero essere di circa 5.000euro/mq, corrispondente ad un mercato di aree di pregio ambientale e paesaggistico (Capri, Ischia, es.), che probabilmente saranno escluse dagli interventi. Inoltre, per evitare la dispersione degli interventi sarebbe stato opportuno riuscire a trasferire le premialità da interventi singoli e diffusi agli ambiti di riqualificazione dell'art.5. Gli ambiti di demolizione e ricostruzione (art.4) e di riqualificazione urbana ed ambientale (art.5) sono aree tendenti alla densificazione, ma non sempre si correlano alle reti di trasporto (su ferro, ad esempio), lasciando i criteri di scelta a future linee guida regionali (art.5 comma 5). Si evidenzia, dunque, mancanza di integrazione nelle politiche e nelle funzioni, si torna a parlare di politiche abitative al di fuori di politiche urbanistiche, di destinazioni residenziali senza correlazione con nuove attività produttive di beni e servizi, di dimensionamento aggiuntivo senza garanzia circa la produzione della città pubblica, per legge sempre dovuta dai promotori della trasformazione⁹³. Gli ambiti di riqualificazione potrebbero essere stati già individuati non tanto dai singoli comuni ma

economia, ovvero ai proprietari concedenti, nonché agli affittuari o mezzadri aventi diritto a sostituirsi al proprietario nell'esecuzione delle opere e considerati imprenditori agricoli a titolo principale ai sensi dell' art. 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153. (...)

⁹² Forte F. (2009), "Perequazione urbanistica tra trasformazione, rottamazione e restauro", relazione per il seminario di aggiornamento della Fondazione Astengo "Perequazione, compensazione, premialità e crediti edilizi: potenzialità, nodi critici, ruolo ed esperienze" Roma, 24 Giugno 2009.

⁹³ Non convince la tesi sostenuta dall'arch. Alberto Romeo Gentile, dirigente del Settore Politiche del Territorio della Regione Campania, circa il ruolo delle qualità edilizie, architettoniche ed ambientali dei nuovi insediamenti come sostituti prestazionali degli standard e degli spazi pubblici (Seminario di approfondimento sul disegno di legge regionale n°1051 del 28 Maggio 2009 "Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa" organizzato dall'INU Sez. Campania, il 16 Giugno 2009 a Napoli).

nell'ambito dei piani provinciali di coordinamento in via di redazione, frenati per adesso dall'ambiziosa interpretazione del piano provinciale come piano paesaggistico, rigettata dalle sentenze della Corte Costituzionale e dal Dlgs. 63/2008.

Due appaiono le questioni lasciate irrisolte, spesso invece presenti nelle sperimentazioni sul "piano casa" di altre regioni italiane o in loro disposizioni precedenti: a) i centri storici e le relative politiche di recupero e rigenerazione; b) le aree tutelate, dove gli insediamenti edilizi esistenti, abusivi e non, usualmente costituiscono detrattori di paesaggio. In entrambi i casi si pone la necessità di riconoscere diritti edificatori acquisiti, valutare eventuali crediti edilizi derivanti da volumetrie giudicate "non pregiudizievoli"⁹⁴ e coinvolgere aree esterne per il trasferimento di diritti edificatori riconosciuti o premialità per interventi di recupero o restauro degli immobili del centro storico, perseguendo adeguato riuso delle unità immobiliari spesso non utilizzate nei tessuti storici, come suggerito, per esempio, dalla legge n°12/2008 della Regione Umbria. Le procedure compensative e premiali troverebbero certamente utilità nel piano di riqualificazione degli ambiti di tutela dei siti archeologici più importanti come Pompei, Ercolano, Paestum, Velia, oppure ancora nelle politiche volte a tutelare le aree agricole⁹⁵ di pregio paesaggistico o di vincolo idrogeologico, trasferendo l'edificabilità assentita in determinate zone di intervento pubblico (si veda per entrambi i casi le proposte della Relazione Programmatica per il PUC di Capaccio-Paestum). In questo senso il dimensionamento del piano si dovrebbe valutare contemporaneamente secondo l'offerta di nuovi alloggi per rispondere al fabbisogno abitativo e secondo quote edificatorie aggiuntive premianti interventi di recupero e riqualificazione. La correlazione tra queste due istanze costituisce ulteriore sfida al piano di cambiamento in Regione Campania, dove il degrado del paesaggio e il degrado funzionale e prestazionale del patrimonio edilizio esistente sono usualmente e diffusamente compresenti, al pari della carenza di spazi e funzioni urbane di socializzazione di rango locale e sovralocale.

Il ddl regionale della Campania in discussione in Consiglio Regionale considera la possibilità di applicare gli incrementi soltanto ad interventi con la sola destinazione finale residenziale prevalente, mentre altre regioni, come il Veneto ed il Piemonte, per esempio, coinvolgono

⁹⁴ Vedi art.70 della Proposta di Normativa tecnica di Attuazione in Forte F. (2008), *Relazione programmatica per la formazione del Piano Urbanistico Comunale PUC di Capaccio-Paestum (SA)*, Ottobre 2008.

⁹⁵ Nella discussione consiliare sulle misure regionali per il "Piano Casa" in Campania è emersa una proposta pragmatica da parte del Consigliere Mario Sena riguardante le aree agricole: permettere il cambio di destinazione d'uso in area agricola, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, degli immobili regolarmente assentiti da convertire ad uso abitativo senza variazione di volume, sagoma ed altezza, con l'obiettivo di ottimizzare il riuso dell'esistente. La proposta, tuttavia, non garantirebbe la dotazione infrastrutturale di servizio alla residenza: si potrebbe proporre la trasferibilità dei volumi esistenti assentiti, demoliti in area agricola perché non più a servizio della conduzione delle colture e ricostruiti in area pubblica individuata a ridosso dei centri abitati, con eventuale opportuno parametro correttore o incentivante dell'edificabilità.

anche i capannoni produttivi negli incentivi a valere su interventi di riqualificazione o sostituzione. Nelle altre regioni, inoltre, è molto diffuso il ricorso alla premialità aggiuntiva agli incrementi di base per favorire la delocalizzazione di manufatti da aree di pregio ad aree più compatibili con la trasformazione. Queste disposizioni tendono da un lato a confermare o consolidare istituti già compresi nelle relative leggi regionali, dall'altro a cogliere l'occasione del "Piano Casa II" per introdurre forme premiali a regime al fine di strutturare politiche di riqualificazione ambientale e paesaggistica, politiche abitative e di recupero degli insediamenti esistenti.

La Regione *Emilia Romagna* ha introdotto le "misure urgenti" relative al Piano Casa II in un quadro generale costituito dalla Legge regionale n°6 del 6 Luglio 2009 di integrazione della legge urbanistica regionale n°20/2000, con l'obiettivo di evitare la deregolamentazione e, viceversa, strutturare le misure di premialità urbanistica per favorire gli interventi di miglioramento ambientale, energetico, antisismico sul patrimonio esistente (art.7bis della Lr 20/2000 riformata), oppure favorire la delocalizzazione di immobili produttivi dismessi o da dismettere con il ricorso a meccanismi perequativi, permuta, incentivi volumetrici, nell'ambito degli interventi di riqualificazione urbana compresi nel Piano Operativo Comunale (comma 2 quater Art.30 Lr 20/2000 riformata). Il Titolo III della Lr 6/2009 prevede una premialità del 50% (art.54) per gli interventi di sostituzione edilizia (demolizione e ricostruzione) riguardanti edifici residenziali che il piano classifica incongrui o da delocalizzare, o per edifici non assoggettati a interventi di restauro o risanamento conservativo che siano localizzati in aree tutelate o vincolate (aree naturalistiche, protette, demaniali, inedificabili, a rischio idrogeologico molto elevato, con stabilimenti a rischio incidente), con il trasferimento dell'edificabilità in altre aree destinate dal piano ad uso residenziale e previa stipula di una convenzione in cui il privato si impegna al ripristino ambientale dell'area originaria e alla sua cessione al Comune. In alternativa, il privato può mantenere la proprietà dell'area originaria impegnandosi con la convenzione al suo ripristino ambientale e ad un uso compatibile con la destinazione generale dell'ambito di appartenenza. L'area del fabbricato demolito, comunque, sarà gravata da vincolo di in edificabilità.

In *Veneto* (Legge regionale n°14 dell'8 Luglio 2009) la sostituzione edilizia è ammessa per gli immobili realizzati prima del 1989: l'incremento di base è del 40% e vincolato al ricorso a tecniche di bioedilizia e risparmio energetico; diventa del 50% se l'intervento è compreso in un Piano Attuativo che comporta la ricomposizione planovolumetrica dell'edificato che modifica sagoma e sedime originario.

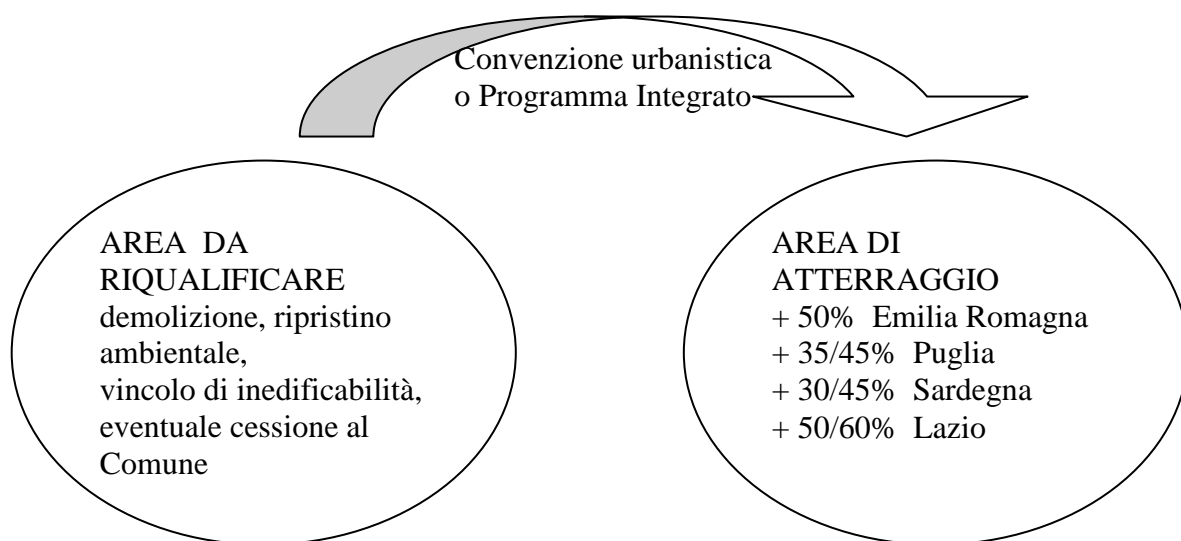
La Regione *Puglia* ha approvato la Legge regionale n°14 del 30 Luglio 2009 che con l'art.9 disciplina interventi di rigenerazione dei tessuti degradati da un punto di vista edilizio-urbanistico o paesaggistico, ad integrazione della Legge regionale 21/2008 (norme per la rigenerazione urbana). Con riferimento ad edifici residenziali e non residenziali, legittimamente realizzati o comunque sanati, da delocalizzare perché detrattori da un punto di vista architettonico, urbanistico, paesaggistico, i comuni possono approvare Piani Urbanistici Esecutivi per disciplinare la demolizione con ricostruzione e delocalizzazione dei volumi anche con meccanismi di perequazione e premialità urbanistica pari a massimo il 35% del volume preesistente. Gli interventi di demolizione e ricostruzione possono riguardare edifici situati in aree con vincolo paesaggistico ex art.136 o art.142 del Dlgs.42/2004, rientranti in zone A delle aree protette, negli ambiti A o B del Piano Urbanistico territoriale tematico del paesaggio di livello regionale, oppure che sono oasi o aree umide riconosciute o ancora aree con alta pericolosità idrogeologica. Il privato si impegna con convenzione alla demolizione del fabbricato esistente ed al ripristino ambientale dell'area da cedere al pubblico *“ove il comune lo ritenga opportuno”*. Sulle aree sarà apposto il vincolo di inedificabilità da trascrivere nei registri immobiliari. La ricostruzione, che dovrà sempre succedere la demolizione ed il ripristino ambientale, dovrà essere condotta in aree verificate dal comune e con destinazione di zona omogenea e d'uso uguale a quella originaria, sempre secondo gli standard dell'edilizia sostenibile. Nel caso in cui l'intervento rientri in un programma di rigenerazione urbana (Lr 21/2008) o qualora gli edifici residenziali ricostruiti prevedano per almento il 20% la destinazione ad edilizia residenziale sociale, il premio urbanistico è pari a massimo il 45%. Il riconoscimento di premialità urbanistica (che può cumularsi con gli incentivi della Legge regionale 21/2008 sulla rigenerazione urbana) non comporta l'approvazione di variante allo strumento urbanistico vigente.

La Regione *Sardegna* ha per adesso approvato in Giunta un disegno di legge sulle “misure anticrisi” relative al cosiddetto “Piano Casa II” che permettono, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, ampliamenti delle unità immobiliari esistenti anche per gli edifici uni-bifamiliari ad uso residenziale e servizi connessi situati in zona F turistica nei 300m dalla linea di battigia (150m per le isole minori), fino ad un massimo del 10%, senza sopraelevazione, *“a condizione che siano finalizzati al miglioramento della qualità architettonica e del contesto paesaggistico”* (art.2). Se gli edifici ad uso residenziale e servizi connessi sono situati tra i 300m (150m per le isole minori) e i 2000m dalla linea di battigia gli incrementi ammessi in generale per l'ampliamento (+20%) sono ridotti del 30%. Gli edifici

rurali ad uso di residenza e servizio per l'imprenditore agricolo possono godere dell'incremento volumetrico del 10% fino ai 300m dalla linea di battigia, del 10% per uso agro-silvo-pastorale e 10% per uso residenziale tra i 300m e i 2000m, oltre i 2000m del 20% del volume esistente (art.3). Per gli edifici adibiti ad uso turistico ricettivo fino ai 300m (o 150m) sono consentiti ampliamenti del 10% senza incremento del numero dei posti letto ma solo per servizi annessi; oltre i 300m (o 150m) l'incremento può variare da un minimo del 20% fino ad un massimo del 30% in ragione delle prestazioni energetiche del progetto, destinando minimo il 50% dell'incremento a servizi annessi all'attività aziendale turistica (art.4). Per gli interventi di demolizione e ricostruzione riguardanti gli edifici ad uso residenziale, produttivo e turistico-ricettivo la premialità volumetrica prevista è variabile dal 30% al 35% in funzione delle prestazioni energetiche, ma nella fascia costiera fino a 300m (o 150m) non si applica alle zone extraurbane tranne per la delocalizzazione fuori fascia degli edifici incongrui. Sempre nella stessa fascia costiera (300m o 150m) ed *“in aree di particolare valore paesaggistico o in prossimità di emergenze ambientali, architettoniche, archeologiche o storico artistiche”* (art.5) è consentita la riqualificazione attraverso delocalizzazione dei volumi incongrui in altra area con destinazione urbanistica compatibile, previa cessione dell'area originaria al comune per destinarla a finalità pubbliche. L'incremento previsto varia da un minimo del 40% ad un massimo del 45% del volume preesistente, in funzione delle prestazioni energetiche del progetto. Le nuove altezze possono superare massimo per un piano gli edifici circostanti. Si prevede l'istituzione di una Commissione regionale per il paesaggio e la qualità architettonica *“al fine di fornire un supporto tecnico-scientifico all'Amministrazione regionale in relazione ad interventi da realizzare in zone di particolare valore paesaggistico ed ambientale del territorio regionale”* (art.7). Sia per gli ampliamenti che per le demolizioni e ricostruzioni, eventualmente con delocalizzazione, è ammesso il cambio della destinazione d'uso delle unità immobiliari purché compatibile con le destinazioni urbanistiche previste dalla strumentazione urbanistica comunale. Per gli ampliamenti volumetrici degli edifici esistenti è prevista una riduzione degli oneri concessori del 40% per la prima abitazione e l'aumento del 60% negli altri casi. Per gli interventi di ampliamento all'interno della fascia costiera di 300m (o 150m) dalla linea di battigia l'incremento degli oneri concessori è del 200%. Per gli interventi di demolizione e ricostruzione si prevede il pagamento degli oneri di concessione nella misura del 140% per il volume di incremento e del 60% per la parte ricostruita (se prima abitazione vale sempre la riduzione del 40%). A partire da 3 anni dopo l'approvazione della legge, il costo di

costruzione viene aumentato per ciascun intervento del 50%. Il ddl integra inoltre le disposizioni del Piano paesaggistico regionale: negli ambiti di paesaggio definiti dal piano paesaggistico regionale, nelle more di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, gli interventi di ampliamento nonché di demolizione e ricostruzione, come definite nel disegno di legge, sono le uniche modalità di intervento con aumento di volumetria assentite. Allo stesso tempo negli ambiti di paesaggio la riqualificazione delle strutture produttive, turistico-ricettive e agrosilvopastorali può avvenire con ristrutturazione o rinnovamento, ma le strutture turistico-ricettive nella fascia dei 300m (o 150m) dalla linea di battigia possono incrementare il volume solo fino ad un massimo del 25% del volume esistente e legittimo, con opere non prospettanti verso il mare e di valore paesaggistico e tecnico-funzionale.

La Regione Lazio approfondisce il ricorso a premialità per favorire la riqualificazione delle aree di pregio ambientale e paesaggistico con la Legge regionale n°21 dell'11 Agosto 2009. In particolare l'art.7 introduce il "*Programma integrato per il ripristino ambientale*", di iniziativa pubblica o privata, che i comuni possono adottare per la riqualificazione di determinate aree di valenza naturalistica, ambientale, culturale. La riqualificazione prevede la demolizione di porzioni di tessuto o di singoli edifici, legittimamente costruiti, il ripristino ambientale e l'incremento della dotazione di standard urbanistici, la cessione delle aree liberate al comune e la traslazione delle volumetrie in altre aree non vincolate, ricorrendo anche al cambio di destinazione d'uso rispetto agli edifici demoliti, alla modifica delle destinazioni urbanistiche vigenti e ad un premio volumetrico di massimo il 50% del volume originario, sempre comunque in proporzione agli standard urbanistici effettivamente assicurati. Se l'intervento di riqualificazione riguarda i comuni del litorale laziale, l'incremento raggiunge il 60% a condizione che la nuova destinazione sia turistico-ricettiva per almeno 20 anni. I comuni sono tenuti all'individuazione sia degli ambiti da riqualificare sia delle aree di atterraggio dei nuovi volumi, dando priorità ai tessuti di completamento (zone B del DM 1444/1968), con esclusione dei centri storici e delle aree agricole. Per la riqualificazione di aree urbane dismesse o degradate l'art.8 prevede il "*Programma integrato per il riordino urbano e delle periferie*" dove l'incremento volumetrico premiale è del 40% della volumetria o superficie demolita, a condizione che la ristrutturazione urbanistica preveda una dotazione straordinaria di standard urbanistici e delle opere di urbanizzazione primaria, nonché una quota destinata ad edilizia residenziale sociale.



Complessivamente, gli interventi di riqualificazione edilizia, urbanistica, ambientale e paesaggistica prevedono per l'area da riqualificare la demolizione dei volumi ritenuti incongrui, il ripristino ambientale, l'apposizione del vincolo di inedificabilità e l'eventuale cessione al Comune dell'area, mentre per l'area di atterraggio l'incremento volumetrico può variare in funzione delle prestazioni energetiche del progetto, della quota parte di edilizia residenziale sociale che si assicura, della destinazione d'uso finale degli immobili e del valore dell'area da cui si delocalizza. L'intervento può avvenire mediante convenzione urbanistica o Programma integrato.

Nella normativa proposta dalla Regione Campania non si ritiene opportuno ricorrere alle forme di premialità urbanistica al fine di riqualificare le aree di maggior valore ambientale, paesaggistico e culturale, attraverso delocalizzazione di volumi incongrui o ritenuti "pregiudizievoli"; eppure il trasferimento di volumi dalle aree a maggiore pressione urbanizzativa come la fascia costiera verso aree più interne costituirebbe una modalità di intervento degna di un Programma di riqualificazione dell'intero litorale campano da Sessa Aurunca a Sapri.

Nel ddl "Misure anticrisi" in discussione in regione Campania si pongono gli interventi in deroga agli strumenti urbanistici, perché di fatto non si esprime convinzione sull'utilità di questi ultimi⁹⁶, pertanto si propongono in allegato un insieme di modifiche ed integrazioni al sistema di pianificazione istituito dalla Lr 16/2004 "Norme per il governo del territorio", con l'obiettivo di facilitare l'attivazione dei processi di piano, fino ad ora caratterizzati da esiti

⁹⁶ Forte F. (2009), "Perequazione urbanistica tra trasformazione, rottamazione e restauro", relazione per il seminario di aggiornamento della Fondazione Astengo "Perequazione, compensazione, premialità e crediti edilizi: potenzialità, nodi critici, ruolo ed esperienze" Roma, 24 Giugno 2009.

insufficienti, nonostante la necessità di ricondurre ad una visione generale e rigorosa la ricerca di soluzioni alle profonde criticità del caso Campania.

LA MAPPA DELLE SCELTE REGIONE PER REGIONE								
I contenuti dei provvedimenti regionali per ampliamenti e demolizioni e la tempistica (in verde le leggi approvate)								
Regione	Ampliamenti	Demolizione e ricostruzione	Non residenziale	Standard energetici ampliamenti	Standard energetici sostituzioni	Avvio ^(*)	Scadenza	Iter
Basilicata	+20% unif. anche in costr. fino a 200 mq e bifam. fino a 400 mq	+30%	NO	-20% fabbis. energia	-30% fabb. energia	60 giorni dall'entrata in vigore legge	Dia entro 24 mesi entrata in vigore	Approvato Giunta
Bolzano	+200 mc per edifici di almeno 300 mc	NO	NO	Casa Clima C	–	15/07/09	Lavori iniziati entro 2010	Delibera 1609/09
Campania	+20% Unifam	+35% (+20% in altezza)	NO	Da definire	Da definire	Entrata in vigore legge	Dia entro 18 mesi dalla legge	In Consiglio
Emilia R.	Edifici fino a 350 mq +20%; max 70mq; +35% per riqualif. energ. intero edificio	+35% residenziale o +50% delocalizzazione	SI (ampliamenti industriali e artigianali)	Conformi Del. 156/2008	+25% indici Ass. Del. 156/2008	22/09/09	Dia entro il 2010	Legge 6/2009
Friuli Venezia G.	Max 200 mc tutti tipi	+35%	NO	Dlgs 192	Dlgs 192	Entrata in vigore legge	Nessuna	Approvato Giunta
Lombardia	+20% max 300 mc unif.; +20% altre non oltre i 1.000 mc	30% o 35% (verde)	NO Solo sostituz. ed. produttivi	-10% fabbis. energia invernale	-30% fabbis. energia invernale	16/09/09	Dia entro il 16/03/10	In Consiglio il 14/7
Marche	+20% tutti max 100 mc	+35% e delocalizzazione non residenz.	SI	Dlgs 192	Dlgs 192	45 giorni da entrata in vigore legge	Domande entro 18 mesi	Approvata Giunta
Piemonte	+20% max 200 mc oltre i piani	+25%; +35% Protocollo Itaca 3	SI edif. artigianali, produttivi, ricettivi	-40% fabb. energia primaria	Protocollo Itaca valore 2,5 (per il 35%)	60 giorni dall'entrata in vigore legge	Domande entro il 31/12/11	Legge da pubblicare
Puglia	+20% max 200 mc unifim.	+35%	NO	Dlgs 192	Lr 13/2008 punteggio 2	60 giorni dall'entrata in vigore legge	Domande entro 18 mesi dalla legge	Approvata Giunta
Sicilia	+25% fino a 500 mc tutti; +15% tra 500 e 1.000 mc	+35% anche delocalizzazione	SI (+20% ampliamenti)	–	–	Entrata in vigore legge	Fine lavori max un anno dalla legge	In commissione
Toscana	Edifici fino a 350 mq +20%; max 70 mq	+35%	NO	-20% Dlgs 192	-50% Dlgs 192	28/05/09	Dia entro il 2010	In vigore
Umbria	+20% max 70 mq	+25%; +20% capannoni	SI (con condizioni)	Da definire	Classe B Lr 17/08	09/09/09	Domande entro 9/01/11	Legge 13/2009
Valle d'Aosta	+20% indici di zona	+35% indici di zona +45% con piani integrati	SI	Da definire	Da definire	Entrata in vigore legge	Nessuna	Approvato Giunta
Veneto	+20%; +30% energia rinnovabile tutti edif.	+40%	SI	Nessuno	Da definire	30/10/09	Dia entro 11/07/11	Legge n. 14/09

(*) Attesa eventuali decisioni dei Comuni per esclusioni di parte del territorio

Fig.20. Lo stato dell'arte sulle disposizioni regionali per il “piano casa” al 13 Luglio 2009 (Edilizia e Territorio, n°27 del 13 Luglio 2009)

1.8. Intercomunalità e perequazione territoriale

La categoria della “sussidiarietà orizzontale” è, dunque, alla base dei nuovi protagonismi locali e territoriali che trovano forza nelle forme partenariali pubblico-privato e nella elaborazione di scenari strategici per rendere coerenti e sostenibili le opportunità offerte dai meccanismi premiali, compensativi ed incentivanti, talvolta promossi dalle istituzioni sovralocali indipendentemente da quadri generali di coerenza. Si delinea quindi un rinnovato rapporto tra dimensione strutturale, strategica ed operativa nella pianificazione territoriale, non più semplicemente strumento di “coordinamento” delle singole azioni comunali, ma riferimento nella costruzione di quadri di assetto, nella ricognizione di valori, nella

individuazione di strategie, nodi e direttrici preferenziali di sviluppo. Parallelamente e congiuntamente con l'esperienza dei programmi complessi si rinnova un rapporto di convergenza anche tra urbanistica e architettura, in una stagione che tende a superare le forme di pianificazione a cascata, che sostituisce la verifica di conformità con la verifica di compatibilità per le scelte urbanistiche dei livelli sottordinati, che sperimenta innovative forme partenariali istituzionali e pubblico-private, promuove esplorazioni progettuali attraverso concorsi di idee di area vasta come approfondimento metodologico per il piano provinciale (Proposta di PTC della Provincia di Salerno 2001, Giunta Andria), favorisce l'elaborazione di piani e programmi d'area.

Il dibattito recente sul ruolo degli enti intermedi, comunità montane e province, tendente a screditare la loro missione o utilità, non oscura il crescente interesse per la dimensione sovralocale di piano del territorio. Dopotutto lo Stato delle Autonomie non è semplicemente lo Stato dei Comuni e delle Province, ma una forma di nuovo protagonismo e responsabilità dei territori e delle comunità, già in atto da tempo, che nelle espressioni più mature e credibili va oltre il "localismo" e l'isolamento particolaristico. I luoghi delle Autonomie ambiscono (e di fatto è quanto ci si aspetta da loro) ad accedere, se non proprio alla scena globale, sicuramente ad una dimensione di competizione tra territori ed in questo l'Autonomia si offre come un quadro di necessarie e strategiche convergenze, come insegnano i padri italiani del federalismo e del municipalismo (Cattaneo, Salvemini, Don Sturzo).

Da un lato le province e i piani provinciali sperimentano modalità di approfondimento operativo, dall'altro i comuni coltivano disegni di carattere strategico, che vanno oltre i propri confini amministrativi, da proporre ai territori per agganciarsi alle reti e ai flussi.

L'interpretazione della *liquidità* della condizione contemporanea⁹⁷ può dunque significare ad ogni livello traguardare l'orizzonte ed offrire una visione che sappia comunicare valori condivisi o da condividere (nella prospettiva di una società definitivamente multietnica e plurale se non interetnica), ma al tempo stesso, proprio per dare forma all'incertezza, garantire risposte ai mutamenti nel breve periodo. La navigazione in questa liquidità, dunque, può legittimamente trovare nella categoria del paesaggio, così come si è giunti a intenderla con le recenti innovazioni concettuali, disciplinari e normative, un indicatore sia dell'identità da cui

⁹⁷ Secondo il sociologo e filosofo britannico Zygmunt Bauman, a differenza della rigidità della modernità, che non accetta l'alterità per potersi mantenere sempre possibile (uguale a se stessa), la contemporaneità è rappresentabile come una condizione liquida, in perenne movimento, labile, espressione del pluralismo culturale, esasperato dalle possibilità di espressione e comunicazione in tempo reale offerte dalla tecnologia. Tuttavia, sostiene Bauman, è sempre necessario riferirsi ad una identità per poter offrirsi all'altro, dunque il pluralismo culturale comporta necessariamente un ripensamento o un approfondimento su se stessi e sulle proprie origini. (vedi Bauman Z. (2003), *Modernità liquida*, Editori Laterza, Bari).

partire (e dunque da “riconoscere” nell’elaborazione del piano territoriale), sia dell’orizzonte cui tendere, necessariamente caratterizzato da *pluralità* che la “costruzione di paesaggi” tenderà ad interrogare. Esiste dunque una correlazione tra alcuni aspetti della contemporaneità e la stessa linea rossa che si è cercato di segnare tra le tre categorie di paesaggio, autonomia e negoziazione.

Questa correlazione sembra riportare la costruzione di identità non più ad una scala semplicemente locale (*la* identità locale) ma ad un livello quanto meno sovralocale o territoriale (*le* identità locali). In questo senso la scala sovralocale di pianificazione, di approfondimento per le province, di convergenza strategica per i comuni o più semplicemente baricentro delle Autonomie locali, necessita di strumenti e modalità di governo che sappiano tradurre l’aspirazione in regole e l’intenzionalità in forme dei luoghi, relazioni e paesaggi. L’aspirazione sovralocale o comprensoriale o di area vasta è indicatore di un locale che accetta di navigare nella liquidità delle relazioni e non si irrigidisce in un sistema predefinito di relazioni sociali, economiche, amministrative, politiche e, dunque, anche paesaggistiche.

La percezione dell’influenza sul governo del proprio territorio di scelte localizzative e relazioni territoriali particolarmente complesse che si coltivano a scala sovralocale o metropolitana, ha suggerito nel tempo l’approfondimento di strumenti di pianificazione intercomunale e/o di forme di governo associato del territorio, con l’introduzione di istituti normativi dedicati, al fine di ricavare vantaggi complessivi ed economie di scala dalla coerenza territoriale delle scelte effettuate .

La legge urbanistica nazionale n°1150 del 17 Agosto 1942 aveva individuato la pianificazione urbanistica comunale come componente centrale della disciplina di uso e tutela del suolo, anche se obbligatoria per i soli comuni compresi in determinati elenchi, almeno fino al 1967. Aree particolari, caratterizzate da complessità di relazioni territoriali tali da suggerire una necessaria visione di insieme come riferimento per i singoli piani urbanistici comunali, potevano essere disciplinate da un eventuale Piano territoriale di coordinamento, comunque facoltativo e di competenza ministeriale (artt.5-6). La “complessità” si riduceva sostanzialmente alla particolare continuità degli “aggregati edilizi” di due o più comuni, e l’art.12 della Legge 1150/1942 disciplinava i piani regolatori generali intercomunali che il Ministero dei Lavori Pubblici poteva invitare a disporre, su richiesta delle amministrazioni locali interessate. Sia la pianificazione territoriale che quella intercomunale si ponevano dunque come esperienze occasionali o straordinarie, non sostenute da strumenti e norme

dedicate. La disciplina, inoltre, era esclusivamente urbanistica e non complessivamente di “governo del territorio”, come si sancirà nelle riforme regionali degli anni '90 e 2000.

Con il “primo decentramento” degli anni '70 e il trasferimento alle regioni della materia urbanistica (disciplina di uso e tutela del suolo) si comincia a definire un nuovo ruolo per la pianificazione territoriale. La materia paesaggistica, viceversa, è soltanto delegata alle regioni che sono tenute dalla legge Galasso n°431 del 8 Agosto 1985 a predisporre il piano territoriale paesistico o il piano urbanistico-territoriale con particolare attenzione ai valori paesistici, salvo il potere sostitutivo del ministero. Tuttavia, con la legge 142/1990 prima, e il Testo Unico degli Enti Locali Dlgs.267/2000 poi, si sancisce la competenza provinciale nella pianificazione territoriale o di area vasta, di coordinamento dei piani urbanistici comunali. Il Dlgs.112/1998 proporrà il piano provinciale come piano unico di area vasta, con valenza di piano di tutela del paesaggio, ma l'evoluzione successiva della normativa in materia (Dlgs.42/2004, Dlgs. 157/2006 e Dlgs.63/2008) confermerà il carattere unitario del piano paesaggistico di titolarità regionale e la validità del doppio regime urbanistico e paesaggistico. Messa da parte l'ambizione di piano unico del governo del territorio alla scala di area vasta, la dimensione sovralocale come convergenza delle istanze operative della pianificazione provinciale e della verifica territoriale delle scelte della pianificazione comunale costituisce negli anni '90 e 2000 un campo di sperimentazione della rinnovate leggi regionali in materia di governo del territorio. La pianificazione intercomunale o associata non era nuova, ma necessitava di approfondimenti e strumenti che ne garantissero la credibilità, l'efficienza e l'efficacia. In una stagione di riduzione dei finanziamenti dallo Stato centrale, la gestione dei servizi tecnici dedicati all'elaborazione degli strumenti di piano o di governo del territorio (ormai particolarmente complessi: anagrafi edilizie, database georeferenziati, sportelli catastali, SUAP, VAS, ecc.) suggerisce la conduzione in forma associata di alcuni servizi, come la pianificazione urbanistica, di tradizionale competenza dei singoli comuni, anche considerata la polverizzazione amministrativa che caratterizza l'Italia dei piccoli centri.

Alle aspettative di governo delle relazioni metropolitane o territoriali, incidenti sui servizi alla cittadinanza e sulla qualità degli insediamenti e delle componenti naturali, si può concludere che le leggi regionali propongono risposte differenti.

Da un lato si conferma l'istituto del **piano intercomunale**, proposto ai comuni in funzione soltanto dell'efficienza finanziaria per l'elaborazione dei piani urbanistici, eventualmente suggerito per determinati ambiti di programmazione dei fondi europei: in questo caso il ricorso ai tradizionali bandi per l'assegnazione dei fondi dedicati è risultato essere l'unico

strumento per sollecitare l'intercomunalità. E' il caso della Regione Campania, la cui legge regionale di governo del territorio n°16 del 22 Dicembre 2004 "*Norme sul governo del territorio*" dedica poco spazio al piano intercomunale o associato (art.7 comma 2) e nessuna menzione alla pianificazione d'area o sovracomunale, pur esprimendosi interesse in Regione per la scala intermedia, come evidenzia il riferimento del Piano Territoriale Regionale ai Sistemi Territoriali di Sviluppo, proposti anche come campo di convergenza della programmazione con la pianificazione (PTR della Campania, 2008).

Dall'altro lato si evidenziano alcune esperienze regionali, particolarmente significative, come la legge regionale dell'Emilia-Romagna, n°20 del 24 Marzo 2000 e s.m.i. "*Disciplina generale sulla tutela e uso del territorio*" e la legge regionale della Calabria n°19 del 16 Aprile 2002 "*Norme per la tutela, governo ed uso del territorio*" (come modificata dalla Lr 14/2006), che accanto alla riproposizione dell'istituto del piano intercomunale nella forma del **piano associato** di governo del territorio, ne hanno rinnovato la natura e ideato strumenti di innovazione tecnica, fiscale ed amministrativa.

La legge regionale emiliana n°20/2000, integrata recentemente con la Lr 6/2009, riforma il piano regolatore generale derivandone diversi e più articolati strumenti: il Piano Strutturale Comunale PSC, di carattere strutturale-strategico, valido a tempo indeterminato e non conformativo dei diritti immobiliari; il Piano Operativo Comunale, conformativo e di durata quinquennale, disciplinante le aree di trasformazione più significative (ambiti di riqualificazione e nuovi insediamenti); i Piani Urbanistici Attuativi, corrispondenti ai vecchi piani particolareggiati, di dettaglio dei POC; il Regolamento Urbanistico Edilizio, strumento di disciplina dell'esistente e degli interventi di trasformazione "ordinari" (ambiti consolidati, territorio rurale ed ambiti specializzati per attività produttive). La natura strutturale-strategica non conformativa del piano strutturale comunale semplifica l'assunzione di quadri strategici condivisi da più comuni o la definizione di veri e propri "**piani strutturali in forma associata**" per la definizione congiunta del sistema delle tutele dei valori ambientali e culturali e delle visioni di sviluppo territoriale. La specifica conformativa e programmata nel quinquennio è definita per ciascun comune dal Piano Operativo Comunale. In alternativa, gli Enti Locali possono condividere l'elaborazione dell'intero strumento urbanistico generale e operativo, definendo un "**piano intercomunale**" (comma 3 Art.13 Lr20/2000). Si prevede, inoltre, che il PTCP possa assumere, su richiesta e d'intesa con i Comuni interessati, il valore e gli effetti del PSC (art.21). I Comuni al di sotto di 5.000 abitanti che rientrano in Unioni di Comuni o Comunità Montane, nelle more della predisposizione di eventuale PSC

intercomunale o associato, possono attribuire al PTCP con delibera di Consiglio Comunale il valore e gli effetti di PSC in merito alla tutela del paesaggio, alla disciplina per il sistema ambientale, rurale, infrastrutturale e produttivo di rango locale e sovralocale, lasciando gli altri contenuti del PSC all'elaborazione del relativo POC (comma 5, 6 Art.28). Se l'istituto dell'*accordo con i privati* (art.18) favorisce i partenariati pubblico-privati alla scala comunale, l'istituto dell'*accordo territoriale* (art.15) favorisce la governance istituzionale, che può tradursi in convergenze tra provincia e comuni su obiettivi e scelte strategiche, può coordinare l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici ed elaborare in forma associata gli stessi strumenti, anche attraverso la predisposizione di un unico ufficio di piano intercomunale. Il Piano territoriale regionale e il Piano territoriale provinciale individuano determinate aree (sistemi territoriali) dove l'elaborazione degli strumenti di pianificazione urbanistica deve essere preceduta dalla stipula di un accordo territoriale di coordinamento (comma 3ter Art.13), attraverso il quale la Provincia e la Regione dispongono l'avvio di procedure di variante agli strumenti di pianificazione territoriale (comma 1bis Art.15). Gli accordi territoriali si configurano come strumenti di specificazione ed attuazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale, per esempio attraverso forme di **perequazione territoriale** (comma 3 art.15), ricorrendo alla costituzione di un fondo finanziato dagli enti locali con risorse proprie e/o proventi degli oneri di urbanizzazione e ICI conseguenti alla realizzazione di interventi concordati. E' questo il caso degli insediamenti di carattere sovralocale (produttivo, commerciale, terziario, infrastrutturale), definiti dall'accordo Provincia-Comuni e gestiti attraverso l'istituto della perequazione territoriale.

La perequazione territoriale si configura come meccanismo di ripartizione dei costi e dei benefici tra comuni differenti che hanno concordato la realizzazione di un'opera appetibile, in genere produttiva (industriale, artigianale, ricettiva, commerciale) ed a carattere sovracomunale, in sostituzione di plurimi interventi isolati. Non si tratta soltanto di rincorrere economie di agglomerazione e di evitare concorrenze localistiche, ma anche di gestire l'effetto del progetto sui rispettivi bilanci comunali, denotandosi effetti differenziati tra i comuni in funzione della localizzazione e delle conseguenze dirette dell'intervento. Spesso le entrate iniziali derivanti da oneri di concessione (una tantum) e gettito fiscale ICI sono seguite da spese di gestione e manutenzione sensibili, una volta entrata a regime l'opera realizzata.

La constatazione delle criticità sociali, economiche ed infrastrutturali del territorio conduce le pubbliche amministrazioni ad individuare attraverso il piano generale modalità di soluzione, con l'obiettivo di aumentare l'occupazione e di rafforzare o consolidare la base economica

locale: ne deriva un'istanza di crescita delle opportunità di investimento e di occupazione. Tuttavia la previsione espansiva conseguente andrebbe valutata in funzione della sostenibilità ambientale, essendo considerati come criticità l'ulteriore consumo di suolo e l'aumento della pressione dei fattori di rischio sulle componenti di valore ambientale, culturale e paesaggistico. L'incremento della dotazione produttiva, aumentando il numero degli occupati, determina nuovo fabbisogno residenziale e nuova domanda per le imprese operanti nel settore dei servizi generali (trasporti, energia, risorse idriche, ecc.), con la conseguenza di un probabile aumento dei consumi, e quindi di un contributo al miglioramento socio-economico, ma anche di un aumento nella domanda di servizi comunali. Tuttavia le politiche espansive non distribuiscono equamente costi e benefici tra tutte le amministrazioni locali comunque coinvolte dalle esternalità di una realizzazione; tali politiche potrebbero a regime comportare maggiori partite negative per i bilanci comunali direttamente coinvolti, a causa delle crescenti spese di gestione e manutenzione. Se da un lato questo suggerisce interesse per gli interventi in partenariato pubblico-privato nel trasferire il rischio all'operatore privato, dall'altro è evidente che valutazioni di convenienza localizzativa, di fattibilità economico-finanziaria, di sostenibilità ambientale, possono influenzare significativamente i bilanci comunali. La correlazione tra governo del territorio, urbanistica e fiscalità locale è da ritenersi espressione dell'autonomia (Forte, 2005).

E' bene ricordare che lo Stato delle Autonomie richiama alla responsabilità gli Enti Locali attraverso il rigore nella gestione dei bilanci (TUEL Dlgs.267/2000 artt.162-177); al tempo stesso la soluzione delle criticità socio-economiche si trasferisce di fatto dallo Stato centrale alle istituzioni locali, che nelle politiche urbanistiche trovano importantissime entrate per i loro bilanci. Di fronte alla diffusa concorrenza locale nell'assicurarsi un insediamento produttivo, emerge la correlazione crescente tra politiche di governo del territorio e gestione dei bilanci comunali, e si rende necessario un approfondimento non solo di strumenti di finanza innovativa per realizzare opere pubbliche o di pubblico interesse o per assicurarne la gestione e la manutenzione, ma più in generale di strategie amministrative tese a sviluppare pratiche di intercomunalità, che traducano esternalità (spillover) negative locali in vantaggi economici di agglomerazione (Bruzzo, Zimmer, 2006).

Significativo è ad esempio il riferimento all'ICI Imposta comunale sugli immobili, introdotta nel 1993 come tributo annuale riferito alla rendita catastale e divenuto nel tempo un importantissimo contributo (continuativo e non una tantum come gli oneri concessori) per il bilancio comunale. Tuttavia alla luce della riformulazione in senso federalista delle istituzioni

italiane e all'attenuarsi dei trasferimenti erariali, la crescita dell'incidenza dell'ICI sul bilancio comunale ha determinato un interesse crescente verso lo sviluppo insediativo per i comuni bisognosi di mantenere o accrescere le partite in attivo per spese ed investimenti. Abolita la tassazione ICI sulla "prima casa" (Legge 126/2008), i Comuni sono sempre più interessati in generale allo sviluppo turistico e produttivo: significativo è il caso dei comuni turistici dove l'espansione delle seconde case, nonostante il consumo di suolo, determina un gettito continuativo dall'esterno da parte di proprietari che usano solo stagionalmente il territorio ed i suoi servizi e che di fatto pagano i servizi ai residenti effettivi. Questo comporta che la gestione dell'ICI in epoca di federalismo determina enormi differenze tra comuni che possono legittimamente investire in insediamenti turistici o produttivi, come molti centri di valle o costieri, e comuni collinari o montani, magari lontani dai flussi del turismo invernale di pregio. In questo senso la gestione del gettito ICI andrebbe in parte ricondotta ad un fondo di redistribuzione perequativa⁹⁸.

Nell'impostazione della legge urbanistica regionale dell'Emilia Romagna, si è dunque posta attenzione alla dimensione intercomunale di governo del territorio e delle esternalità delle scelte di piano, al fine di concordare tra più Comuni usi, localizzazioni, modalità di gestione, con il contributo tecnico-gestionale della Provincia e la costituzione di un fondo di compensazione per bilanciare i saldi negativi comunali. L'approfondimento degli strumenti e degli istituti alla scala di area vasta per la gestione delle "esternalità" dei processi localizzativi è da ritenersi fondante l'efficacia e la credibilità delle disposizioni di legge a supporto della pianificazione associata e intercomunale, non potendosi ridurre tale pratica di governo alla semplice gestione di finanziamenti per contenere le spese delle PA, come accade in Regione Campania.

A riguardo delle esperienze di perequazione intercomunale in Emilia Romagna, sono state condotte analisi su progetti di insediamenti produttivi sovracomunali in territorio modenese e bolognese⁹⁹. I risultati mostrano, innanzitutto, che il maggiore sviluppo urbanistico non produce sempre e linearmente maggiori entrate per i Comuni: in generale le entrate costituite dagli oneri di concessione e dal gettito fiscale dell'ICI, incidenti nella prima fase sui bilanci comunali, saranno a regime riequilibrate dalle perdite dovute al crescere delle spese correnti di gestione e manutenzione, soprattutto (evidentemente) nei Comuni interessati dai nuovi

⁹⁸ Ave G. (1999), "Urbanistica e tassazione delle proprietà immobiliari in Italia", in Curti F. (a cura di) (1999), *Urbanistica e fiscalità locale: orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli Editore, Rimini.

⁹⁹ Bruzzo A., Fallaci R. (2005), *La perequazione territoriale in Emilia-Romagna: esperienze, problemi e prospettive*, ERVET, Bologna.

insediamenti residenziali. Viceversa più positivo è il bilancio per i Comuni che ospiteranno gli insediamenti produttivi e meglio ancora se si tratta di terziario avanzato piuttosto che manifatturiero, perché caratterizzato da una minore pressione di nuovi occupati sui servizi comunali. Gli enti locali coinvolti nella fornitura di servizi a tariffa, naturalmente, saranno a loro volta avvantaggiati dall'ipotesi espansiva: per questo motivo sarebbe giusto che i loro vantaggi rientrassero nel sistema di compensazione generale di costi e benefici. L'integrazione degli investimenti comunali con il supporto finanziario della Provincia o con forme partenariali pubblico-private può incidere sull'ottimizzazione della scelta localizzativa (per esempio finanziando un'infrastruttura viaria altrimenti non sostenibile) e sulla gestione degli insediamenti a regime.

In conclusione l'ipotesi di uno sviluppo coordinato, indipendente dai confini amministrativi, genera flussi di cassa più sostenibili ed una minore incidenza delle esternalità negative.

L'innovazione nel disegno del piano rappresentata dalla componente strategica non conformativa, rafforzata dagli strumenti partenariali e negoziali previsti dalla legge regionale emiliana, permette di rapportare organicamente le programmazioni di pubbliche amministrazioni differenti, supportando la pianificazione generale associata, facilmente perseguibile proprio perché non conformativa. E' questa l'impostazione del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Bologna (2004), dove le innovazioni presenti nell'azione urbanistica, correlata alle strategie della pianificazione provinciale (perequazione urbanistica e territoriale), hanno rafforzato l'istanza di nuovo assetto amministrativo dei comuni (associazione ed unione di comuni). La strategia del piano è fondata su politiche di riassetto policentrico e decentramento di funzioni dal capoluogo provinciale (Poli funzionali), facendo leva parallelamente sul potenziamento del Sistema di trasporto Ferroviario Metropolitano (SFM), e sulla riqualificazione del tessuto urbano consolidato e storico. L'obiettivo effettivo è il contenimento della dispersione insediativa e del consumo di suolo. In particolare il piano tenta di ricondurre l'enorme numero di insediamenti produttivi previsti sul territorio provinciale ad "ambiti sovracomunali per le attività produttive", localizzati in funzione dell'accessibilità, da gestire attraverso accordi territoriali tra Provincia e Comuni e forme di redistribuzione di costi e benefici (art.15 Lr 20/2000). La concentrazione degli interventi è inoltre funzionale alla realizzazione degli insediamenti produttivi come "aree ecologicamente attrezzate" (art.26 Dlgs.112/1998), interpreti della sostenibilità richiesta agli impatti sulle componenti naturali (aria, acqua, suolo) e in relazione alle prestazioni energetiche. Particolarmente significativo è lo sviluppo di iniziative di governo intercomunale a valle delle

strategie del piano provinciale: si sono costituite associazioni o unioni di comuni (promosse dalla legge regionale dedicata Lr 11/2001) con l'obiettivo di svolgere in forma associata il Piano Strutturale Comunale, sulla base di uno schema direttore condiviso. Il governo intercomunale riguarderà l'assetto e la strategia per il proprio territorio in risposta alle innovazioni infrastrutturali e produttive previste dal piano provinciale (passante nord di Bologna, Poli funzionali, ambiti sovracomunali per le attività produttive); in questo ambito saranno impiegati gli strumenti dell'accordo territoriale (art.15) per concordare le strategie, il fondo di compensazione finanziaria, come modalità di gestione e di redistribuzione, e le azioni necessarie a garantire il riconoscimento di "area ecologicamente attrezzata"¹⁰⁰. Nelle intenzioni del Piano provinciale l'accordo territoriale non deve risolversi in una singola previsione urbanistica, anche se di rango sovralocale, ma deve controllare il governo associato di tutte le previsioni produttive riguardanti il territorio di tutti i comuni dell'associazione o unione.

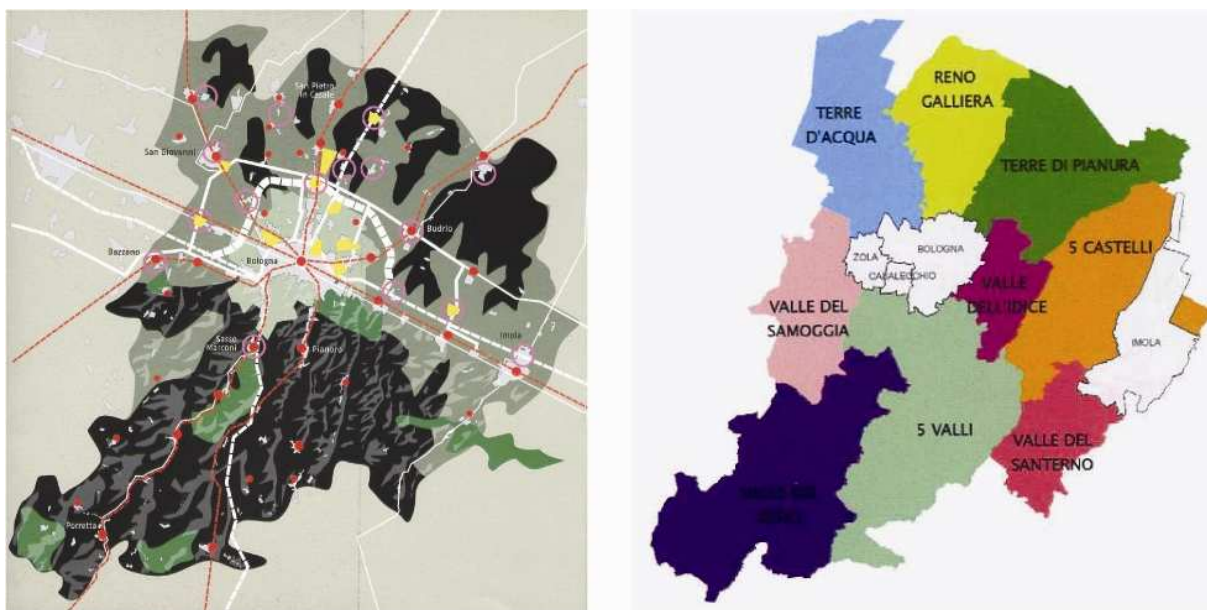


Fig.21. Dalla strategia del piano alla pianificazione associata: intercomunalità e perequazione nel Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Bologna (approvato il 30 Marzo 2004).

Il principio di sussidiarietà orizzontale comporta nei fatti l'approfondimento delle forme partenariali e/o negoziali per la fattibilità delle scelte di piano. Lo stesso principio richiede una rappresentazione della strategia di piano come strumento di "dialogo aperto" con istituzioni, operatori privati, cittadini, che dalla scala sovralocale alla scala comunale e di

¹⁰⁰ "Con questo strumento (il fondo di compensazione intercomunale ndr) è oggi possibile compiere sul territorio scelte di pianificazione più coerenti con gli assetti ambientali ed infrastrutturali. Si tratta di avere finalmente un primo embrione di finanza metropolitana" (Provincia di Bologna, Settore pianificazione Territoriale e Trasporti, (2005), *Futuro Metropolitano: un progetto per il territorio bolognese*, Alinea Editrice, Firenze).

quartiere, fornisca un orizzonte di lungo termine, garantisca nel tempo la coerenza complessiva, e, pur senza irrigidire l'evoluzione del piano, eviti il ricorso successivo a difficili varianti urbanistiche. Questa assunzione si è resa possibile lì dove le rinnovate leggi regionali di governo del territorio (come la Lr 20/2000 dell'Emilia Romagna) hanno privato il piano generale del carattere conformativo dei diritti immobiliari, a meno della traduzione dei vincoli per i beni ambientali e culturali, definendo un piano strutturale/strategico per l'impostazione generale degli assetti, un regolamento edilizio-urbanistico come disciplina degli interventi sull'esistente o "ordinari", e un piano operativo a carattere conformativo che nel tempo gestisce le aree di significativa trasformazione.

L'esperienza del Piano Strutturale Comunale di Reggio Emilia, adottato il 6 Aprile 2009, esprime chiaramente questa significativa evoluzione del "disegno di piano". Attraverso la dimensione strategica del piano generale non conformativo si introduce la possibilità di correlare le istanze della pianificazione con i tempi della programmazione, considerando le "incertezze" naturali dovute alle risposte degli operatori, del mercato e della stessa cittadinanza.

La correlazione tra dimensione strategica e strumentazione operativa, per il piano territoriale e comunale, rappresenta l'aspetto più significativo e incidente della riforma urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna.

Al tempo stesso la dimensione strategica coltivata dal piano generale (nella forma del piano strutturale) ripropone la questione della necessaria capacità comunicativa del piano, per la sua comprensione prima ancora che condivisione. Il processo di piano diventa costruzione della "coscienza di territorio", come esprime il cosiddetto *Piano Idea* di Jesi (AN), documento programmatico di "razionalità comunicativa", cerniera tra Variante Generale al PRG, Piano Strategico e Agenda 21 Locale, ovvero convergenza possibile delle dimensioni strutturale, strategica ed ambientale.

La legge urbanistica regionale della Calabria "*Norme per la tutela, governo ed uso del territorio*" n°19/2002 e s.m.i. ripropone solo in parte l'impostazione della legge regionale emiliana.

La pianificazione urbanistica comunale prevede un Piano Strutturale Comunale PSC che di fatto ha valore conformativo¹⁰¹ ovvero riproduce il tradizionale PRG, ma rafforzato da

¹⁰¹ Tuttavia molti ritengono che il valore conformativo del Piano Strutturale nella legge urbanistica calabrese non sia sistematico, nel senso di non perfettamente chiarito dalla disposizione, quindi aperto a possibili sperimentazioni con un ruolo conformativo e di specifica che spetterebbe al POT: si riavvicinerebbe in questo caso la Lr 19/2002 all'impostazione emiliana (vedi Fera G. (2008), "La pianificazione strutturale in Calabria: qualche riflessione", *Urbanistica* n°137 Settembre-Dicembre 2008, Inu edizioni, Roma).

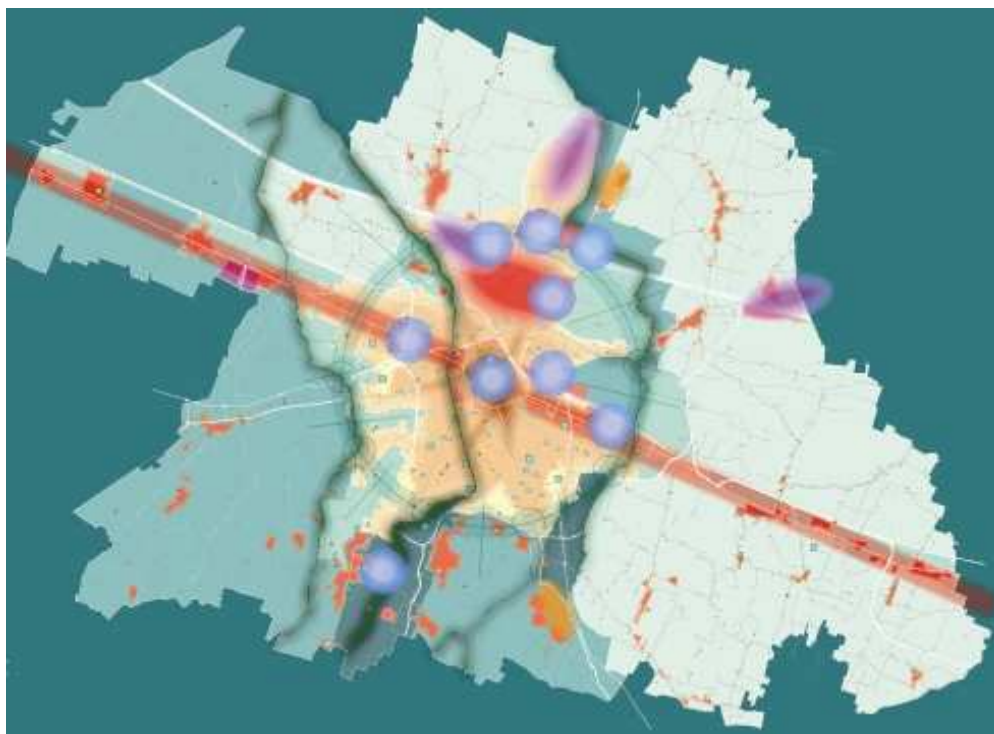


Fig.22. PSC Reggio Emilia, Aprile 2009: elaborato P3.1 Obiettivi, strategie ed azioni del Piano (www.comune.re.it). Il disegno della strategia del piano non avendo carattere conformativo si compone di tratti e segni semplici e dal contorno indefinito, per esprimere l'intenzione di governo del territorio piuttosto che precisare i limiti entro i quali implementare ciascuna scelta di piano (approccio fuzzy). In questo senso il sistema delle scelte più significative, dai Poli di eccellenza alle Grandi riqualificazioni agli Ambiti programmatici di intervento, "suggerite" nella strategia generale, diventeranno effettive con l'evoluzione del dialogo con la cittadinanza, gli operatori, il mercato, e troveranno la configurazione definitiva, anche in tempi differenti per ciascun intervento, nel POC o Piano Operativo Comunale (Giuseppe Campos Venuti (2008), "Una rivoluzione nel disegno del piano", *Urbanistica* n°137 settembre-dicembre 2008, INU Edizioni, Roma).

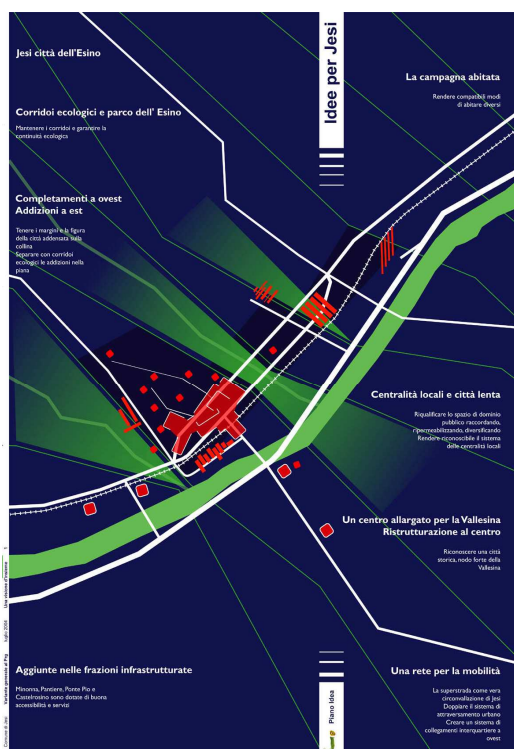
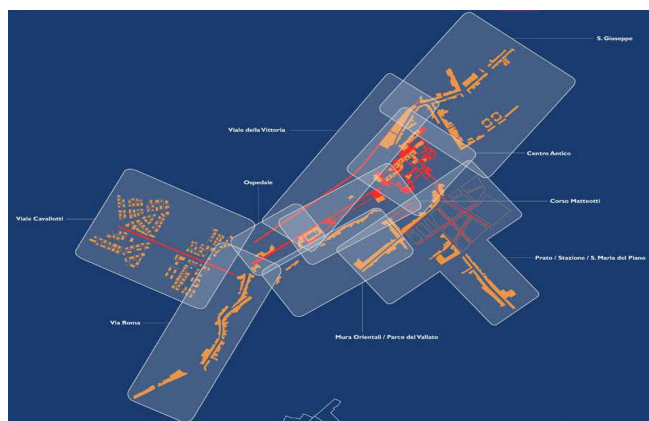


Fig.23-24. Variante Generale al PRG di Jesi (2002: il Piano Idea ha l'obiettivo di raccordare programmaticamente i tre strumenti che l'Amministrazione Comunale intende costruire, e di comunicare alla comunità le strategie di sviluppo territoriale da condividere. La rappresentazione è basata su selezione e idealizzazione delle forme, evidenziandosi il sistema di relazioni strutturanti il territorio ed il "progetto di territorio", il sistema di valori presenti ed il bisogno di futuro.



un'impostazione perequativa basata sulla metodica del plafond o del "valore intrinseco" dei cespiti immobiliari: soltanto per gli interventi pubblici o riconosciuti d'interesse pubblico dal Consiglio Comunale è facoltativo (obbligatorio per alcuni comuni più importanti) redigere un Piano Operativo Temporale POT con funzione di Programma Pluriennale di Attuazione, che specifica e definisce gli ambiti di trasformazione in conformità con il PSC, e gli interventi realizzabili nel quinquennio, ovvero nel corso del mandato dell'amministrazione adottante. I Piani Attuativi Unitari, ovvero piani esecutivi, saranno strumenti di dettaglio del PSC o dell'eventuale POT, mentre il Regolamento Edilizio e Urbanistico REU specificherà la disciplina per l'esistente e per le trasformazioni di ambiti specifici perimetrati dal PSC.

Si è evidenziata, tra l'altro, l'innovazione introdotta dalla legge regionale 19/2002 della Calabria in tema di disciplina urbanistica: il Piano Strutturale Comunale classifica il suolo riferendosi alla specializzazione funzionale legata non più al concetto di "zona", ma piuttosto al concetto di sistema e relative componenti, qualificanti un approccio prestazionale attento alle valenze tipo-morfologiche degli elementi configuranti lo spazio urbano ed extraurbano¹⁰². L'innovazione principale, introdotta con legge n°14/2006 della Regione Calabria, è l'istituto del **Piano Strutturale in forma Associata** PSA. Si ritiene fondamentale questa integrazione della legge urbanistica regionale perché propone una modalità credibile attraverso la quale superare la polverizzazione dei comuni calabresi nell'elaborazione e gestione degli ormai complessi strumenti urbanistici comunali (su 409 comuni solo 37 superano i 10.000 abitanti, il 31% ha meno di 2.000 abitanti e ben l'80% è al di sotto dei 5.000 abitanti). Attraverso questo strumento si intende, come indicato dalla Linee Guida della Pianificazione Regionale¹⁰³, "*delineare nuovi sistemi urbani reticolari o organizzare sistemi territoriali policentrici*"¹⁰⁴.

Art.20bis

"1. Il Piano Strutturale in forma Associata (PSA) è lo strumento urbanistico finalizzato ad accrescere l'integrazione fra Enti locali limitrofi con problematiche territoriali affini e a promuovere il coordinamento delle iniziative di pianificazione nelle conurbazioni in atto, con conseguente impegno integrato delle risorse finanziarie. 2. I territori oggetto del Piano Strutturale in forma Associata possono interessare due o più comuni, anche se appartenenti a province diverse. 3. I Comuni interessati si associano secondo le modalità stabilite dal Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali. 4. Il PSA punta anche al coordinamento e all'armonizzazione tra assetto urbanistico, politiche fiscali e programmazione delle opere pubbliche da attuarsi tramite il ricorso ad idonei

¹⁰² Forte F. (2003), "*Come applicare la legge urbanistica regionale: dalla sperequazione alla perequazione urbanistica*", Provincia di Cosenza, Lezione tenutasi il 27 Febbraio 2003, Cosenza.

¹⁰³ Consiglio Regionale della Calabria (2006), *Linee guida della pianificazione regionale*, Del. n°106 del 10 Novembre 2006.

¹⁰⁴ Buffon M.G. (2008), "*La linee guida della pianificazione regionale in Calabria*", *Urbanistica* n°137 Settembre-Dicembre 2008, Inu edizioni, Roma.

strumenti di coordinamento delle azioni economiche, finanziarie e fiscali favorendo in tal modo atteggiamenti cooperativi e patti fra le Istituzioni locali e promuovendo garanzia ed equità.”

Per l’elaborazione del PSA, che ha gli stessi contenuti ed effetti del PSC, i Comuni predispongono un unico Ufficio di Piano; nel mese di Dicembre 2008 si registravano 41 proposte di PSA per 154 comuni coinvolti (il 38% del totale). Dal testo di legge si comprende l’attenzione che il legislatore ha posto anche agli strumenti propri della intercomunalità, come quelli della perequazione territoriale: *“l’integrazione apportata alla legge urbanistica regionale esplicita la perseveranza dell’intenzionalità riformista. La pianificazione associata dispiega coerenze aperte al solidarismo territoriale ed alla sua concreta manifestazione, da perseguire attraverso la perequazione territoriale nel progetto d’area, e la perequazione urbanistica nel piano strutturale comunale”*¹⁰⁵.

1.9. Piani, Programmi e Progetti d’Area

Le esperienze emiliane di governo intercomunale delle esternalità prodotte da scelte localizzative dei singoli comuni o dell’ente provinciale, attraverso l’istituto della perequazione territoriale e del relativo fondo di compensazione, dimostrano il ruolo strategico che riveste la scala intermedia o di area vasta nel governo del territorio. Questo potenziale strategico emerge dalla constatazione degli effetti prodotti alla scala sovracomunale da alcuni fenomeni, come la dispersione insediativa, l’influenza tra i mercati immobiliari e i parametri di esazione eccessivamente diversificati tra i vari comuni, la localizzazione di usi e forme impattanti sul paesaggio e l’ambiente, il rischio in generale dell’inefficacia del governo comunale del territorio in funzione della “competizione” con i comuni contermini. I processi di metropolizzazione, sia a scala territoriale che locale, incentivati dai potenziamenti infrastrutturali (maggiore accessibilità) e dai cambiamenti nel sistema dei valori (aspirazione alla qualità ambientale ed alla qualità della vita), esaltano processi che è ormai chiaro siano governabili soltanto allargando l’orizzonte di piano oltre i confini amministrativi comunali. L’istanza tende a tradursi nell’interesse della pianificazione comunale verso la *dimensione strategica*, di indirizzo territoriale a lungo termine, senza contenuto conformativo, sovente approfondita alla scala di area vasta per correlare “territorio” e “comunità insediata”. Gli “scenari strategici” proposti dalla scuola territorialista si propongono per ricondurre la dimensione strategica alla rappresentazione dei valori del “territorio” ed all’attivazione del

¹⁰⁵ Forte F. (2009), “Il Ptcp come strumento di coordinamento e di indirizzo nel rapporto con la pianificazione comunale”, Relazione al convegno *Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, Provincia di Cosenza, 30 Gennaio 2009, Palazzo della Provincia, Cosenza.

capitale sociale e relazionale. Tuttavia si delinea una convergenza con l'interesse della pianificazione territoriale o regionale verso la *dimensione operativa* sia ai fini della tutela e valorizzazione del paesaggio, come nei Piani Paesaggistici d'Ambito introdotti dalla legge urbanistica regionale della Calabria, sia nell'implementazione delle scelte del piano provinciale o regionale, come nella forma del Piano d'Area da tempo proposto in molte legislazioni regionali o compreso nella disciplina di attuazione di strumenti di piano di area vasta.

Il **Piano d'Area**, istituito generalmente non obbligatorio, anche se normato, riveste ruolo di specifica del piano territoriale e valore programmatico per il piano comunale. Alcune regioni ne hanno esplicitato le potenzialità, con l'approfondito nuovi istituti di piano o di programma inerenti il governo territoriale d'area come, ad esempio, i Programmi Speciali d'Area in Emilia-Romagna (Lr n°30 del 19 Agosto 1996), i Programmi Integrati d'Area in Sardegna (art.3 Lr n°14 del 26 Febbraio 1996), i Piani d'Area in Lombardia (art.20 comma 6 Lr n°12 dell'11 Marzo 2005).

I Programmi d'Area nella legislazione dell'Emilia Romagna e della Sardegna si configurano come forme di programmazione negoziata d'area, mentre i Piani d'Area della legislazione della Lombardia sono effettivamente strumenti (facoltativi) di dettaglio del piano territoriale regionale.

I *Programmi Speciali d'Area* (Lr 30/1996 dell'Emilia Romagna) sono promossi dalla Giunta Regionale e vedono il concorso di istituzioni locali, parti sociali e soggetti privati interessati; prevedono la costituzione di una Conferenza di Programma che definisce con apposito accordo il programma degli interventi. L'attuazione del programma sarà condotta da una Autorità di gestione supportata da responsabili. Con accordo di programma si agisce in eventuale variante agli strumenti urbanistici vigenti.

I *Programmi Integrati d'Area* (Lr 14/1996 della Sardegna) sono differenti dai precedenti per il protagonismo della Provincia, che promuove il partenariato istituzionale, sociale ed economico intorno all'istanza di sviluppo di un determinato ambito comunale o sovracomunale. I programmi di intervento, integrati eventualmente dalla progettualità espressa dagli attori locali, istituzionali e socio-economici, sono approvati dalla Provincia.

In Lombardia, viceversa, con la legge urbanistica regionale 12/2005 si propone il *Piano Territoriale Regionale d'Area* come piano di dettaglio del Piano Territoriale Regionale con riferimento a determinare parti del territorio "*interessate da opere, interventi o destinazioni funzionali aventi rilevanza regionale o sovraregionale*". Il Piano d'Area disciplina gli

interventi insediativi ed infrastrutturali previsti, prevedendo anche le necessarie forme di ripristino ambientale e di compensazione, perequazione e incentivazione: la disciplina del piano ha efficacia diretta e cogente nei confronti dei comuni e delle province compresi nel relativo ambito (art.20 comma 6). Se la Giunta regionale deferisce il piano d'area alla Provincia, lo strumento assume natura ed effetti del PTCP per la parte di territorio interessato (Art.20 comma 7). Il PTRdA, attuativo del PTR, è approvato dalla Regione.

L'approfondimento della pianificazione d'area costituisce un'evoluzione della pianificazione territoriale. Quest'ultima si è consolidata nel tempo secondo due distinte impostazioni: da un lato il piano territoriale di settore per la disciplina volta a garantire la protezione delle bellezze naturali e paesaggistiche (piano paesistico, L.1497/1939), la sicurezza dai dissesti idrogeologici (piano di bacino, L.183/1989), la protezione della natura (piano del parco, L.394/1991), la promozione industriale (piano delle aree industriali, L.385/1957); dall'altro lato il piano territoriale per il coordinamento della pianificazione locale (piano territoriale di coordinamento, L.1150/1942 e L.142/1990). In queste esperienze l'integrazione disciplinare è stato l'obiettivo del piano urbanistico territoriale con attenzione alle valenze paesistiche o PUT proposto dalla L.431/1985 (Legge Galasso), tradotto successivamente nella tesi del piano territoriale provinciale come piano unico (urbanistica, paesaggio, sicurezza idrogeologica, promozione industriale, aree protette) proposta dal Dlgs.112/1998 ma sconfessata dalle sentenze della Corte Costituzionale e dal Dlgs.63/2008 con la conferma della validità del doppio regime urbanistico e paesistico. Tuttavia l'istanza di integrazione disciplinare ha maturato anche la sensibilità alla specifica del piano di area vasta nella forma del piano paesaggistico d'area o del programma integrato d'area o del piano associato intercomunale (innovazione significativa rispetto all'anticipazione della Legge 1150/1942 per la natura non conformativa ma prevalentemente strategica).

L'integrazione che la contemporaneità richiede nella ricerca di sostenibilità ambientale, sociale, economica, la responsabilità nel governo del territorio che lo Stato delle Autonomie impone, l'estensione della tutela del paesaggio a tutto il territorio ai sensi della Convenzione Europea del Paesaggio e la conseguente necessità di negoziare tutela e valorizzazione programmata per il miglioramento delle condizioni sociali, culturali, occupazionali, complessivamente esprimono l'attualità delle politiche di sviluppo locale d'area, non necessariamente ricondotte alle rigidità delle geometrie amministrative, ma rinnovate nelle forme partenariali pubblico/pubblico e pubblico/privato secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. *“L'innovazione nell'area tutelata necessita di interazione con*

le istituzioni preposte alla tutela. La negoziazione mirata alla valorizzazione comporta interazione con la pianificazione paesaggistica. Di norma questa interazione viene demandata al comune, da perseguire attraverso la previsione sancita nel piano strutturale comunale. Ma il comune è soggetto debole nel promuovere l'interazione, riscontrandosi immani difficoltà del dialogo necessario al convenire"¹⁰⁶. Il governo territoriale d'area, inoltre, costituisce riferimento per gestire le esternalità delle scelte di piano e redistribuire costi e benefici dello sviluppo insediativo e della tutela ambientale (per esempio, redistribuzione dei costi dello sprawl edilizio, dei vantaggi fiscali derivanti da insediamenti lucrosi o delle esternalità negative di attrezzature intrusive).

L'approfondimento di strumenti e metodologie a supporto della pianificazione territoriale d'area si muoverebbe nel solco tracciato dalla presente tesi per correlare autonomia, paesaggio e negoziazione, con ruolo di indirizzo sia strategico che operativo per la pianificazione urbanistica comunale.

La Regione Campania, tuttavia, non ha seguito l'esempio di altre regioni nel disciplinare la pianificazione d'area; neanche l'integrazione in discussione in Consiglio Regionale sulle "misure anticrisi" per il cosiddetto piano casa II esprimono tale intenzione (DGR n°1051 del 28 Maggio 2009). Si ritiene, invece, che la correzione della legge urbanistica regionale 16/2004, nell'intenzione di guadagnare in efficienza ed efficacia delle pubbliche amministrazioni e di ispessire gli strumenti di governo del territorio per superare il "malessere urbano e territoriale", dovrebbe coltivare il senso del governo associato del territorio, ricercare una specifica territoriale per il piano paesaggistico regionale unitario, e impostare correlazioni con i meccanismi negoziali per implementare l'attesa riqualificazione ambientale, edilizia ed urbanistica del territorio, a partire dalla fascia costiera tirrenica e dagli ambiti di contesto delle importantissime risorse storico-archeologiche presenti.

1.10. L'autonomia locale e la valorizzazione dei paesaggi

Lo Stato delle Autonomie impone "responsabilità" agli Enti Locali secondo una duplice prospettiva: capacità di esprimere azioni di governo locale autonome ed efficaci rispetto al centralismo regionale, e attitudine alla gestione di politiche urbane autosostenibili.

Nel rapporto tra localismo e centralismo, la logica dell'autonomia suggerisce, soprattutto per le aree marginali e periferiche, processi di convergenza e di aggregazione, a supporto dei

¹⁰⁶ Forte F. (2009), "Il Ptcp come strumento di coordinamento e di indirizzo nel rapporto con la pianificazione comunale", Relazione al convegno *Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, Provincia di Cosenza, 30 Gennaio 2009, Palazzo della Provincia, Cosenza.

quali le esperienze di alcune regioni hanno già fornito gli strumenti della perequazione territoriale e della pianificazione strutturale associata, espressioni di dinamismo locale in risposta al centralismo regionale.

Inoltre, in assenza dell'intervento "compensativo" dello Stato nella gestione delle risorse finanziarie, l'Autonomia impone il tema della gestione dei bilanci comunali e della correlazione tra politiche locali di governo del territorio ed equilibrio tra entrate e spese, intese soprattutto come investimenti per il sociale, l'ambiente, la cultura, la qualità dello spazio urbano. L'unificazione in capo al comune del potere di spesa e del potere di tassazione ripropone la centralità delle politiche urbane: la qualità dei luoghi incide sulle entrate comunali, che vanno riutilizzate per "mantenere" e innovare i paesaggi urbani storici e contemporanei, ricostruendo, al tempo stesso, i paesaggi del degrado. Per evitare di agire semplicemente sull'incremento della tassazione, il governo locale può investire sulla certezza del gettito attraverso la gestione decentrata del catasto, anche in forma associata, e soprattutto sul coinvolgimento dell'operatore privato nella realizzazione della città "bella, funzionale, equa e solidale", in modo da tradurre sistematicamente l'istanza di qualità in reti di servizio efficienti e in spazi di socializzazione.



Fig.25-26. Ambrogio Lorenzetti, *Effetti del Buon Governo in città e in campagna*, Siena, Palazzo della Pace, 1337-40: Lorenzetti correla la gestione del governo locale con la qualità del capitale umano e sociale (il capitale relazionale) e la forma dei luoghi.



Ne “*Gli Effetti del Buon Governo*” Ambrogio Lorenzetti rappresenta la forma dei luoghi come espressione della relazione virtuosa tra gestione del governo e qualità del capitale umano e sociale (capitale relazionale); nella dinamica contemporanea quello stesso tipo di relazione traduce la qualità dei paesaggi nella forma urbana dell’Autonomia locale.

L’estensione della tutela dei paesaggi a tutto il territorio comporta una variazione nel rapporto tra paesaggio e identità locali: la pluralità e la diversità, espressioni della “società delle minoranze”, strutturano la comunità urbana e territoriale del contemporaneo, configurando il paesaggio come spazio di dialogo e di convivenza. La coesistenza di interessi strategici superiori, di valori del Patrimonio Culturale della Nazione (art.9 della Costituzione) e di interessi e valori del dinamismo locale induce necessariamente ad integrare l’azione di tutela e l’azione di valorizzazione, entrambe risultato di analisi e progetto di piano. Se la tutela assume una funzione di reintegrazione del locale nei valori del territorio (dai valori conformativi ai valori ricognitivi¹⁰⁷), la valorizzazione interpreta la dimensione strategica territoriale (del piano regionale e provinciale) e la traduce nella dimensione operativa locale. Con le innovazioni della Convenzione Europea del Paesaggio e del Dlgs. 42/2004 al piano paesaggistico è demandato l’approfondimento operativo e progettuale attraverso la “valorizzazione dei paesaggi”, anche ad opera dell’Autonomia locale. La gestione del bilancio sociale, ambientale ed economico e la valorizzazione del paesaggio si rapportano al dialogo negoziale con gli operatori del mercato e i promotori del cambiamento, ormai protagonisti del processo di costituzione dell’Autonomia. La negoziazione diviene categoria immanente nelle istanze di tutela dei valori o di valorizzazione delle risorse territoriali, come esito del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

Più in generale, la correlazione Autonomia-Paesaggio-Negoziazione appare stessa immanente nei piani e nei progetti di tutela e sviluppo territoriale, così come il piano si differenzia nella dimensione strutturale, strategica ed operativa¹⁰⁸. Questa correlazione induce ad approfondire strumenti di pianificazione non necessariamente corrispondenti ad univoci livelli, confini amministrativi o competenze di settore: si delinea il ruolo dell’*area di piano* come esito della

¹⁰⁷ Forte F., Caputi P.G. (...), *La pianificazione paesistica. Il caso Basilicata*, Electa Mondadorri editore, Napoli.

¹⁰⁸ “L’accertamento della compatibilità paesaggistica in sede preventiva non dovrebbe contenere nel solco della strumentazione delle sanatorie dai reati paesaggistici, come contemplato all’art.181 del Codice dei Beni Culturali. L’accertamento della compatibilità dovrebbe connotare i fondamenti della negoziazione tra lo Stato ed i suoi organi, tra le regioni delegate e le autonomie con i loro organi anche associati, e tra i suddetti organismi e i promotori privati e pubblici di innovazione nell’uso del suolo. Sempre nella negoziazione occorre arbitro neutrale. E l’arbitro dovrebbe risultare unitario, insediato pertanto nelle Regioni dalle Regioni, simulando quando già si effettua con le Authorities”, [Forte F. (2009), “Il Ptcp come strumento di coordinamento e di indirizzo nel rapporto con la pianificazione comunale”, Relazione al convegno *Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, Provincia di Cosenza, 30 Gennaio 2009, Palazzo della Provincia, Cosenza].

strategia di piano e, dunque, del Piano d'Area come specifica del piano paesaggistico e/o del piano territoriale di coordinamento e/o del piano strutturale associato o piano intercomunale.

A differenza di altre regioni italiane, la Regione Campania con la Lr 16/2004 e con la Del.G.R. 1051 del 28 Maggio 2009 non esprime fiducia nella pianificazione d'area o associata tra le Autonomie locali, né nei processi premiali e negoziali per realizzare operazioni di rigenerazione attraverso la riqualificazione ambientale e paesaggistica. Il ricorso a questi meccanismi non è previsto (o comunque non è esplicitamente disciplinato) neanche nelle aree di maggiore pregio del territorio regionale, forti della presenza di risorse del patrimonio archeologico¹⁰⁹, sebbene risulti evidente, trattandosi di aree di alta competitività localizzativa, che il cambiamento debba tradursi necessariamente in processo negoziale (discorso analogo per la più complessiva fascia costiera). Si intravedono diversi livelli di negoziazione: da un lato con le autorità preposte alla tutela del patrimonio ambientale, paesaggistico e culturale, dall'altro con le Autonomie locali ancora non investite dallo sviluppo insediativo di pregio (seconde case), ancora tassabile attraverso l'ICI, e dunque appetibile per alimentare i bilanci comunali, se gestito attraverso meccanismi perequativi o in funzione di una diversa articolazione della strategia d'area.

Se la riqualificazione paesaggistica per premialità urbanistiche e trasferimenti di volumetrie non deve incidere negativamente sul piano generale è necessario che essa sia impostata su di un disegno strategico territoriale, in grado di riconoscere e valorizzare l'innegoziabile e il negoziabile attraverso un piano delle compatibilità strutturali e formali.

In questo senso, il rapporto tra strategia ed operatività ha già trovato preciso riferimento nella differenziazione del processo valutativo istituzionalizzato: la *valutazione ambientale strategica* per il piano generale, territoriale o comunale, la *valutazione di impatto ambientale* per il progetto puntuale o lineare e la relazione paesaggistica (DPCM 12 Dicembre 2005) per il progetto di trasformazione compatibile.

Il sistema dei valori, inoltre, si è differenziato ed articolato. Nella continuità territoriale e percettiva è da ricercare non solo la compatibilità paesaggistica, ma anche la qualità prestazionale energetica, antisismica, nella gestione del ciclo delle acque e dei rifiuti, definendosi necessario innalzare il *requisito* richiesto alla trasformazione e possibile

¹⁰⁹ Recentemente la trasmissione *Presa Diretta* di R. Iacona in onda su RaiTre Domenica 27 Settembre 2009 ha evidenziato l'enorme difficoltà finanziaria in cui versa il settore dei beni culturali, a partire dalla gestione delle aree archeologiche campane e romane. L'integrazione funzionale di queste ultime con l'immediato contesto dove potrebbero trovare localizzazione funzioni appetibili al mercato come alberghi, ristoranti, centri congressuali, strutture museali moderne, suggerisce di porre attenzione alla riqualificazione e rigenerazione delle "aree di contesto". Nuove economie potrebbero tradursi anche in nuove entrate per la gestione delle stesse aree archeologiche, attraverso gli incrementi di complementarietà del valore di esistenza.

migliorare le *prestazioni* del patrimonio esistente anche con il ricorso a meccanismi premiali ed incentivanti.

La tesi propone di approfondire la correlazione Autonomia-Paesaggio-Negoziatazione nel contesto della Valle dell'Alento in Cilento, sub-regione meridionale della Campania, dove la storia dei luoghi (Parco archeologico di Elea-Velia e Chora Velina) suggerisce di coltivare la strategia di sviluppo per l'Autonomia locale a partire dalla riqualificazione e rigenerazione dei segni della storia, tracce di antica e nuova fondazione: il "bisogno di futuro" dell'Autonomia locale è reintegrazione con i valori di fondazione, nei luoghi di fondazione (*creatività come atto fondativo*¹¹⁰).

¹¹⁰ Ruocco F. (2008), "Prospects of East-West relationship in Southern Italy: creating context for urban and territorial regeneration" in International Meeting *Sustainable city and creativity: promoting creative urban initiatives*, 24/26 Settembre 2008, Napoli.

CAPITOLO 2

CRITICITÀ E POTENZIALITÀ NELLO SVILUPPO REGIONALE: IL CASO CAMPANIA

2.1. La regione Campania al principio del nuovo millennio

A partire dall'ultimo trimestre del 2008 si è manifestata con tutta evidenza la crisi finanziaria internazionale, all'indomani dello shock provocato dal dissesto della Lehman Brothers, banca d'affari statunitense costretta alla "bancarotta pilotata" in seguito alla crisi dei mutui subprime.

L'intensa globalizzazione delle relazioni economiche e la loro eccessiva dipendenza da sistemi basati sul debito piuttosto che sul risparmio hanno creato un effetto domino per le economie nazionali, aprendo una dura fase di recessione, decremento del PIL, intervento necessario degli Stati centrali per ricostruire un sistema di regole adeguato e, soprattutto, per iniettare liquidità nelle banche e salvare il capitale di risparmio delle famiglie.

Gli interventi degli Stati centrali hanno mirato a sostenere l'attività di credito delle banche verso le imprese, con l'obiettivo di frenare la recessione e puntare alla ripresa economica, cercando di ristabilire un clima di fiducia sociale. Nel tentativo di riguadagnare margini di crescita, gli investitori hanno riposto fiducia, a loro volta, nel rilancio di settori come quello industriale-manifatturiero piuttosto che quello "sopravvalutato" dei servizi⁹⁸ (la recente vicenda Fiat Group-Chrysler lo dimostra⁹⁹). Il processo di rilancio del settore manifatturiero avviene sempre nell'ottica di un sistema integrato che sfrutta la cultura scientifica ed il sapere creativo per spostare su segmenti più alti le produzioni messe sotto pressione dalla concorrenza globale (es. asiatica), quindi investe in ricerca e innovazione e, spesso, rafforza la tradizione italiana dei distretti e del capitalismo di territorio (Bonomi, 2007).

⁹⁸ Locatelli F. (2009), "E adesso la rivincita dell'industria", *Il Sole 24Ore*, Sabato 26 Novembre 2009 n°265, Il Sole 24Ore editore, Milano.

⁹⁹ "Insieme alla casa torinese e all'enorme filiera di professionalità delle piccole e medie imprese che lavorano per il Lingotto, vince l'Italia e vince il suo capitalismo familiare ma, per uno dei tanti paradossi che fanno la storia, l'Italia vince non giocando all'italiana e cioè scommettendo sull'innovazione, sull'abilità manageriale, sul lungimirante gioco di squadra tra gestione e proprietà aziendale, sul gusto del cambiamento piuttosto che sullo stellone e sulla furbizia dal fiato corto" da Locatelli F. (2009), "Grand Torino vince in America", *Il Sole 24Ore* 1Maggio 2009, Il Sole 24Ore editore, Milano.

Si ritiene che il sistema italiano si ponga a distanza dalle degenerazioni del capitalismo di debito delle banche d'investimento statunitensi grazie alla più diffusa tendenza al risparmio che caratterizza l'impostazione sociale e culturale del sistema Italia, più dipendente dall'economia reale. Tuttavia l'enorme debito pubblico italiano (1.752 miliardi di euro¹⁰⁰ a maggio 2009 secondo Banca d'Italia) non permette un diffuso ed esclusivo intervento statale: si invita, viceversa, a riformare il sistema produttivo e sociale e "sfruttare" la crisi come occasione di cambiamento. In questo senso l'orizzonte programmatico del settennio 2007-2013 di gestione dei fondi europei, soprattutto per le aree meridionali del Paese, si configura come un momento improcrastinabile di "riformismo concreto" sia per rendere più efficiente la struttura amministrativa sia per guadagnare in termini di efficacia nelle politiche di sviluppo. La considerazione, apparentemente retorica, non lo è se si considera l'esperienza precedente del settennio 2000-2006: dalle valutazioni di importanti istituti socio-economici come Banca d'Italia o Svimez si evince la scarsa incidenza della programmazione svolta sugli indicatori più significativi, soprattutto in rapporto alle regioni "povere" degli altri Stati europei, che hanno svolto nel medesimo periodo un ruolo di traino dell'economia nazionale. Nella Regione Campania in particolare le valutazioni 2008 (prima della crisi 2008-2009) hanno sottolineato il fallimento di approcci eccessivamente vocazionali, basati su di una strategia incrementale definita di "crescita delle opportunità" (Forte, 2006), dove la tesi della redistribuzione indifferenziata (per settori e per territori) ha prevalso sull'effettivo riequilibrio regionale, anche come strategia di orizzonte interregionale. La leadership politica ha trascurato il patrimonio di idee ed esperienze presenti in letteratura sulle ipotesi di sviluppo regionale per procedere alla redistribuzione settoriale e tematica delle risorse a disposizione: nel campo infrastrutturale, che ha fatto registrare i maggiori investimenti, pur accrescendo di fatto l'indice di infrastrutturazione della regione si è negato il necessario raccordo con le politiche urbane e quindi la dimensione integrata dell'intervento. Non meraviglia, dunque, che nel Piano Territoriale Regionale della Campania (adottato nel Novembre 2006 e approvato nell'Ottobre 2008) sia assente qualsiasi riferimento alla questione metropolitana di Napoli e persista una visione tassonomica piuttosto che organica dell'assetto regionale. Nel frattempo la riforma federalista, accanto al tema naturale delle autonomie locali (quindi il rapporto tra bilanci comunali e politiche urbane), rilancia il tema delle Città Metropolitane, mentre la dominanza della programmazione per settori nelle politiche regionali della

¹⁰⁰ Le associazioni di consumatori Adusbef e Federconsumatori hanno calcolato che in funzione del debito pubblico ciascuna famiglia è come se avesse sulla spalle un debito di 83.000 euro.

Campania elude la questione urbana, riconosciuta ancora una volta dai rapporti di Banca d'Italia e Svimez come nodo irrisolto della più generale questione meridionale.

Nel 2008, prima della crisi, il Sud Italia per il 6° anno consecutivo è cresciuto meno (0,7%) del Centro Nord (1,7%), e dal 2000 al 2007 il tasso di crescita si è fermato al 2%, lontano da quello delle altre regioni povere di Spagna, Irlanda, Grecia, ad esempio, che sono cresciute rispettivamente del 4,9%, 5,5% e 6,2%, trainando i processi di sviluppo con percentuali di crescita sempre più alte della media del paese di appartenenza,.

Gli investimenti diretti esteri in Italia sono stati nel 2006 l'1,8% del PIL contro la media europea del 3,7% e il Sud ha intercettato del totale solo lo 0,66%, a dimostrazione di un assenza di aree urbane performanti.

In Regione Campania, in particolare (Banca di Italia, 2008):

- a. in dieci anni il reddito pro capite regionale è sceso dal 66% al 59% della media UE, mentre la media delle regioni deboli europee è salita dal 70% al 75%;
- b. negli ultimi 4 anni il numero degli occupati è diminuito del 2,4% contro la crescita del 2,7% delle altre regioni meridionali e 4,6% delle centro-settentrionali;
- c. tra il 1997 ed il 2003 circa 22.000 giovani campani laureati si sono trasferiti in altre regioni, il doppio del dato rilevato nei precedenti 7 anni;
- d. la struttura industriale è ancora troppo frammentata e con dimensione media degli impianti molto ridotta (le imprese con almeno 200 addetti sono lo 0,1% del totale mentre nelle regioni povere della Germania sono l'1,5% e in Spagna lo 0,4% del totale);
- e. alcune performances positive come la realtà del settore aerospaziale (che ruota comunque intorno a importanti investimenti pubblici) sono ridimensionate dal negativo saldo del resto dell'economia;
- f. il turismo si ferma al 2,6% del mercato mediterraneo, soltanto 1/3 di quello delle regioni costiere spagnole e la metà di quello delle isole greche.

Nella seconda metà del 2008 la Regione Campania non era ancora riuscita a spendere 1,8 miliardi di euro nei tre settori chiave Beni Culturali e Turismo, Gestione dei Rifiuti, Recupero e Sviluppo Urbano, fondamentali per convergere verso le molto più alte medie europee. Per alcuni è stato il segno del fallimento complessivo della stagione dei fondi europei in Campania (Lo Cicero, 2008), per altri, invece, si è scontato paradossalmente uno scarso intervento da parte dello Stato e dei grandi investitori pubblici, indispensabili per innescare il cambiamento (Sales, 2008, D'Antonio, 2008).

L'avanzata della Spagna è, inoltre, da leggere in chiave nazionale grazie all'effetto traino delle prestazioni delle sue regioni deboli; viceversa in Italia emerge l'effetto zavorra del Mezzogiorno rispetto al più complessivo sistema Italia (Pirani, 2008). Sette regioni italiane del Centro Nord presentano un reddito pro capite superiore del 25% a quello medio UE, mentre ben 4 regioni del Sud Italia inferiore al 75% di quello medio europeo, anche se è da considerare l'apporto dell'economia illegale. Ma il divario è sempre più evidente se si considera la performance del Centro Nord in termini, ad esempio, di valore aggiunto manifatturiero: Lombardia e Nordest al primo posto in Europa (6,6 miliardi), seguono Germania, Centro Italia, Italia, Gran Bretagna, Francia, Spagna ed ultimo il Mezzogiorno (1,5 miliardi).

Di fronte all'attesa riforma federalista dello stato italiano ed al termine del finanziamento europeo del 2013 la situazione per il Sud Italia è assai preoccupante.

Il rapporto Svimez 2008 sottolinea, in sintesi, la perifericità del Mezzogiorno, la scarsa accessibilità dei suoi sistemi produttivi, ed, anche per la Campania, la ridotta intermodalità di un "non sistema dei trasporti" (Svimez 2008); chi si limita a sostenere che la programmazione abbia "rianimato" il territorio non percepisce quale sia la scala ed i numeri dei processi, dunque la necessaria massa critica ed infrastrutturale (sociale, economica, culturale) da costruire per concorrere con le altre regioni d'Europa, del Mediterraneo, del Mondo.

E' evidente che se a livello globale le città rappresentano il luogo dell'innovazione, dell'incontro, della qualità dei servizi, nel Mezzogiorno ci si attesta sull'immagine dell'inefficienza e del degrado (la recente crisi urbana di Napoli, riconosciuta capitale del Sud Italia, è emblematica): la città meridionale e le sue leaderships non sono il motore dello sviluppo territoriale nell'economia globalizzata descritto da Saskia Sassen.

Nel 2008 è stato pubblicato il Rapporto Cittalia a cura della Fondazione dell'Anci di studio e ricerche: emerge il ruolo crescente che assumono 11 città italiane come traino, maggiore o minore, del sistema Paese (Anci, 2008). In queste città (Bari, Palermo, Napoli, Cagliari, Roma, Firenze, Bologna, Venezia, Genova, Torino, Milano) si concentra il 21% del PIL nazionale, ma il ruolo che ciascuna di esse riveste è molto differenziato. Innanzitutto il rapporto inquadra un fenomeno di fuga dalle città dal 1991 al 2000 per poi osservare una re-urbanizzazione che nasconde tra l'altro una ripresa dell'emigrazione dal Sud verso il Nord.

Tabella 2.3 Tasso di variazione % della popolazione 1991-2000 per comuni, province e regioni

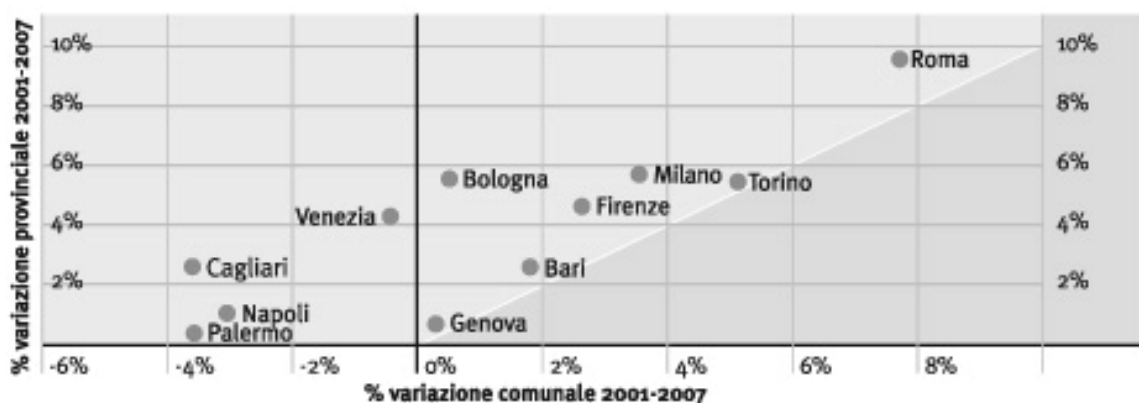
	comune	provincia	regione
Torino	-9,31 %	-2,92 %	-1,85 %
Milano	-7,33 %	-0,85 %	1,62 %
Genova	-9,28 %	-7,02 %	-5,68 %
Venezia	-11,86 %	-1,32 %	2,91 %
Bologna	-7,90 %	0,48 %	1,48 %
Firenze	-10,71 %	-3,24 %	-0,91 %
Roma	-7,58 %	-1,51 %	-0,51 %
Napoli	-6,09 %	1,52 %	1,36 %
Bari	-6,92 %	1,79 %	-0,14 %
Palermo	-1,43 %	1,04 %	0,23 %
Cagliari	-18,60 %	1,28 %	-0,80 %

Fonte: elaborazione Cittalia su dati "Atlante Statistico dei Comuni", Istat (2006)

Tabella 2.4 Tasso di variazione % della popolazione 2001-2007 per comuni, province e regioni

	comune	provincia	regione
Torino	5,04%	5,19%	4,46%
Milano	3,68%	5,44%	6,74%
Genova	0,24%	0,80%	2,54%
Venezia	-0,73%	4,32%	6,78%
Bologna	0,51%	5,39%	7,31%
Firenze	2,64%	4,70%	5,15%
Roma	6,79%	9,64%	8,68%
Napoli	-3,13%	0,75%	1,93%
Bari	1,97%	2,54%	1,42%
Palermo	-3,33%	0,66%	1,29%
Cagliari	-3,44%	2,70%	2,13%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati "Atlante Statistico dei Comuni", Istat (2006), "Geodemo" Istat (2008)

Grafico 2.1 Capacità di attrazione di popolazione residente delle città rispetto alle province nel periodo 2001-2007

Nota: le città al di sopra della bisettrice mostrano una minore capacità di attrazione rispetto alle relative province

Fonte: elaborazione Cittalia su dati "Atlante Statistico dei Comuni", Istat (2006), "Geodemo", Istat (2008)

Fig.27-28 Fuga dalle città e re-urbanizzazione nelle 11 città italiane dal 1991 al 2001 (fonte Rapporto Cittalia)

Emerge la scarsa capacità di attrazione di Napoli rispetto alla sua provincia ed in generale in rapporto alle altre città italiane, mentre Bari segue il fenomeno diffuso al centro Nord di re-urbanizzazione. Si assiste ad una ripresa incisiva del fenomeno migratorio che non riguarda più soltanto i meridionali ma anche gli stranieri che decidono di trasferirsi al Nord perché presenti condizioni migliori di integrazione oltre che occupazionali maggiori.

Tabella 3. 1 Il PIL nelle città metropolitane (valore aggiunto ai prezzi base): valore pro capite, valore assoluto e quota città/provincia, 2005

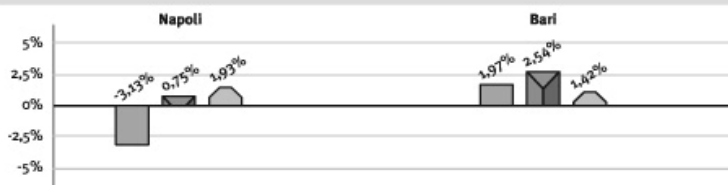
	PIL pro capite (migliaia €)	PIL (milioni €)	Quota PIL città/prov. (%)
Milano	46,91	61.399	47,41
Roma	38,54	98.176	87,23
Bologna	38,19	14.274	50,49
Cagliari	37,00	5.934	44,00
Firenze	31,79	11.665	44,59
Torino	28,97	26.088	47,42
Genova	28,27	17.535	82,32
Venezia	27,97	7.545	37,02
Napoli	14,42	14.195	32,65
Bari	13,72	4.486	18,29
Palermo	13,40	8.922	50,06

media Italia
21,73

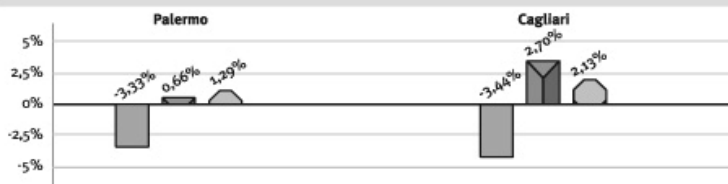
tot. Italia
1.276.745

Quota PIL 11 città/Italia
21,16%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat e Banca d'Italia

Grafico 2. 12 Tassi di variazione % della popolazione 2001-2007 a livello comunale, provinciale e regionale, Sud

Fonte: elaborazione su dati "Atlante Statistico dei Comuni", Istat (2006), "Geodemo" Istat (2008)

Grafico 2. 13 Tassi di variazione % della popolazione 2001-2007 a livello comunale, provinciale e regionale, Isole

Fonte: elaborazione su dati "Atlante Statistico dei Comuni", Istat (2006), "Geodemo" Istat (2008)

comune provincia regione

Fig.29-30. PIL delle 11 città analizzate e confronto tra le realtà meridionali (fonte Rapporto Cittalia)

Tra le 4 città meridionali emergono Bari e Cagliari dove si rafforza il tessuto insediativo e produttivo provinciale rispetto al capoluogo, mentre a Napoli e Palermo si registrano condizioni di forte ritardo socio-economico. Cagliari, dopotutto, presenta un PIL pro-capite pari a quasi 3 volte quello di Napoli o Palermo. Le proiezioni della popolazione residente al 2020 vedono il rafforzarsi delle realtà settentrionali e l'ulteriore decremento di Napoli e Palermo, con la tenuta di Cagliari.

Tabella 2. 12 Popolazione residente nelle 11 città, 2007, previsioni 2020, variazione % e in valore assoluto

	2007	2020	variazione %	differenza
Torino	908.263	935.173	3,0%	26.910
Milano	1.299.633	1.381.630	6,3%	81.997
Genova	610.887	589.147	-3,6%	-21.740
Venezia	268.993	274.783	2,2%	5.790
Bologna	372.256	399.505	7,3%	27.249
Firenze	364.710	383.058	5,0%	18.348
Roma	2.718.768	2.900.101	6,7%	181.333
Napoli	973.132	947.459	-2,6%	-25.673
Bari	322.511	313.341	-2,8%	-9.170
Palermo	663.173	655.312	-1,2%	-7.861
Cagliari	158.041	159.418	0,9%	1.377
Tot. 11 città	8.660.367	8.938.929	3,2%	278.562
Tot. Italia	59.619.290	61.634.414	3,4%	2.015.124

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

Fig.31. Previsioni della popolazione residente nelle 11 città analizzate: si può presumere la migrazione dal sud verso Milano, Roma e soprattutto Bologna (fonte Rapporto Cittalia)

Su questo scenario di inerzia strutturale della Regione Campania e del Mezzogiorno in generale, al di là del riposizionamento interno nei ruoli guida e nelle gerarchie (che sembrano premiare la Puglia e penalizzare la Campania), si cala sul finire del 2008 la crisi economica mondiale, caratterizzata dalla riduzione dei consumi mondiali, quindi delle esportazioni e degli investimenti, dei consumi delle famiglie e spesso dei crediti delle banche verso le imprese, nonostante le iniezioni di liquidità da parte degli Stati centrali, infine la crescita della disoccupazione (nel confronto primo trimestre 2009-ultimo trimestre 2008 si assiste ad un aumento in Europa dello 0,8%, in Spagna del 3,1%, in Francia dello 0,4% e in Italia e Germania dello 0,3%). Si riducono i flussi finanziari verso i paesi emergenti e le intraprese di maggior rischio e si ritorna a concentrare risorse sui titoli più sicuri degli stati nazionali, europei in primis. Cessa il ruolo di guida dell'economia statunitense, mentre la Banca centrale cinese, nel 2008, diventa il primo detentore di titoli statali americani. In generale si assiste ad una “de-globalizzazione” e ad un ritorno dei flussi finanziari nei paesi d'origine¹⁰¹, come risposta istintiva e immediata alla crisi.

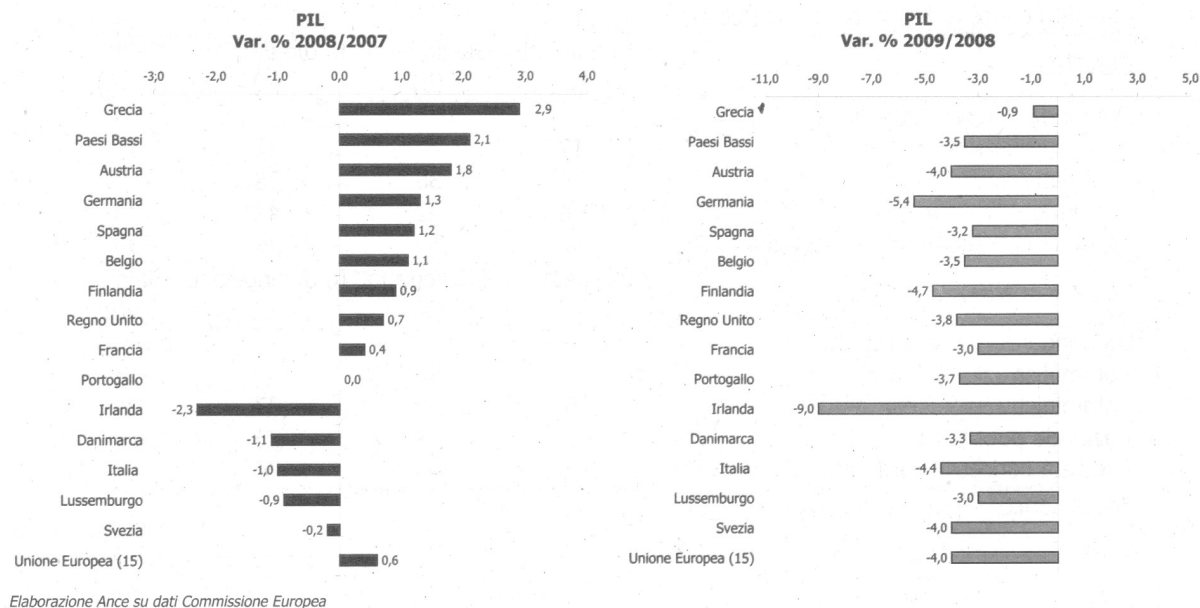
Tuttavia si concorda nel ritenere che l'intensità delle relazioni globali, per cui una domanda estera è in fondo una domanda interna, suggerisce che la ripresa economica può avvenire soltanto con una crescita diffusa dei consumi e lo stimolo alle esportazioni.

Gli effetti della crisi si fanno sentire sul sistema Italia, considerato dalla Commissione Europea in condizione di “debolezza strutturale” per l'alto debito pubblico che si traduce in un rapporto deficit/PIL ben oltre il 3% di riferimento per il Trattato di Maastricht e raggiunge nel 2009 il 5,3%, con un PIL che nel 2008 è calato del 4,4% e si prevede rimbalzi fino allo 0,4% negativo nel 2010 secondo il Fondo Monetario Internazionale. Complessivamente il PIL in Italia è tornato ai livelli del 1993 e il PIL pro-capite a poco più di 20.000 euro, come nel 1999, e così anche le compravendite immobiliari: gli standard di vita arretrano praticamente di dieci anni¹⁰².

Le considerazioni della Commissione Europea sulla situazione del deficit e del debito italiano esprimono la convinzione che la “debolezza” italiana è strutturale perché non effetto della crisi economica; ovvero, anche se la crisi complessivamente in Italia può avere meno effetti negativi, il Paese è frenato da condizioni strutturali generalmente ricondotte all'alto debito pubblico.

¹⁰¹ Longo M. (2009), “Effetto crisi finanziaria: il mondo si deglobalizza”, *Il Sole 24Ore* 8 Marzo 2009, Il Sole 24Ore editore, Milano.

¹⁰² Galimberti F. (2009), “Sotto i colpi della crisi gli standard di vita arretrano di dieci anni”, *Il Sole 24Ore*, 23 Febbraio 2009, Il Sole 24Ore editore, Milano.



Le previsioni Fmi sul Pil, Paese per Paese

	2009	2010
MEDIA MONDIALE	-1,3	+1,9
Stati Uniti	-2,8	+0,0
Area Euro	-4,2	-0,4
Germania	-5,6	-1,0
Francia	-3,0	+0,4
Italia	-4,4	-0,4
Spagna	-3,0	-0,7
Giappone	-6,2	+0,5
Regno Unito	-4,1	-0,4
Cina	+6,5	+7,5
India	+4,5	+5,6

Fig.32-33-34. Variazioni percentuali del PIL 2007-2008 e 2008-2009 nell'Unione Europea e previsioni FMI per il 2010: si evidenzia l'impatto negativo della crisi sulle economie mondiali e per l'Italia una riduzione del PIL del 4,4% rispetto all'anno 2008, quando la riduzione percentuale rispetto al 2007 era stata dell'1,0% (fonte ANCE); tra le due variazioni, tuttavia, è da riscontrare che l'Italia si riporta accanto alle medie europee in condizioni di crisi, segno della maggior tenuta relativa del sistema Italia alla recessione, perché la sua economia, nonostante l'alto debito pubblico, non persegue una crescita dipendente principalmente dal debito come in USA, Gran Bretagna, Spagna (definiti paesi *cicala* rispetto alle *formiche* Germania, Francia, Italia). Si prevede, inoltre, per l'Italia un rimbalzo fino a -0,4% per il 2010 (Fonte FMI).

Quindi se l'Italia, tradizionalmente grande esportatrice, soffre la recessione mondiale poco si può fare con l'elevato debito pubblico di 1.750 miliardi di euro (Maggio 2009). Ritorna, quindi, l'imperativo delle riforme che da tempo si attendono per rendere effettiva la capacità produttiva potenziale del Paese¹⁰³. Tra le riforme in evoluzione, quella di reimpostazione dello Stato centrale sulla tesi federalista e delle Autonomie locali appare la più significativa per l'attenzione posta al rapporto tra politiche urbane e bilanci pubblici, evidenziandosi il crescente peso delle città nell'economia della Nazione intera.

Nel confronto tra la crisi mondiale del 1929 e quella del 2009 è stata sottolineata una sostanziale differenza, relativa all'incidenza della popolazione urbana sul totale: cento anni fa abitava in città il 25% della popolazione mondiale, oggi più del 50%, e si prevede che nel 2029 si giunga al 75% del totale. Si può quindi considerare che rispetto al 1929 la crisi attuale

¹⁰³ Nardozi G. (2009), "L'imperativo: fare le riforme", *Il Sole 24Ore*, 5 Luglio 2009, Il Sole 24Ore editore, Milano.

manifesti il peso delle comunità urbane nel condizionare le economie nazionali. Infatti molte realtà urbane consolidate come Londra, Barcellona, Shanghai, Città del Capo hanno approfondito strumenti di finanza e metodologie di piano dedicate per sostenere i processi di crescita socio-economica locale e nazionale, indeboliti ora dalla crisi. Ma sempre nella città matura quel capitale sociale ed umano e quella visione strategica ed internazionale che permette di accrescere la “resilienza urbana e culturale”¹⁰⁴ e che sola può permettere di traguardare l’orizzonte di cambiamento¹⁰⁵.

Nel 2009 i rapporti di Banca d’Italia e Svimez sull’economia meridionale e campana per l’anno 2008, a crisi in corso, hanno sottolineato ancora una volta la necessità nella società meridionale di un’impostazione urbana del processo di cambiamento. L’analisi della Banca d’Italia, in particolare, sottolinea il ritmo frenato di crescita della regione rispetto alle regioni del Centro Nord, alle altre regioni dell’Italia meridionale e alle altre regioni “povere” (Obiettivo 1 nella gestione dei Fondi Europei) di stati europei come la Spagna o la Germania. Il Pil della Regione Campania dopo essere aumentato tra il 1997 e il 2002, successivamente ha mostrato la più bassa crescita tra le regioni italiane: nel 2008 il Pil nazionale è diminuito dell’1,0%, mentre in Campania è sceso di un valore compreso tra l’1,6% (Prometeia) e il 2,8% (Svimez).

Eurostat riferisce che nell’anno 2007 la Campania è all’ultimo posto dell’UE nella graduatoria dei tassi di occupazione della popolazione in età da lavoro. Il Rapporto Banca d’Italia evidenzia il calo nel 2008 degli occupati del 2,2% (solo -0,7% nel 2007) con un tasso di occupazione per la popolazione in età da lavoro (15-64 anni) che è sceso al 42,5% ovvero 4 punti sotto la media meridionale e ben 16 sotto la media nazionale. Il tasso di disoccupazione è salito al 12,6%. La correlazione tra la diminuzione crescente di occupazione e il disagio sociale delle famiglie povere campane è evidente, anche a causa della minore disponibilità di servizi pubblici locali ad attenuare le criticità delle condizioni materiali di vita, rispetto al reddito effettivamente disponibile¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Fusco Girard L. (2009), “Sustainability and urban resilience: the role of the cultural heritage” relazione al Simposio Internazionale c/o la Summer School “*Valuing cultural diversity in cities: challenges to cultural economics*”, Procida (NA) 5-9 Settembre 2009.

¹⁰⁵ Verri P. (2009), “Da Shanghai a Città del Capo l’economia si rilancia in città”, *Il Sole 24Ore*, 13 Luglio 2009, Il Sole 24Ore editore, Milano.

¹⁰⁶ Recentemente si è evidenziata la correlazione tra aumento della tassazione Irap nelle regioni con deficit sanitario (obbligo sancito dalle finanziarie 2005-2006) ed aumento della disoccupazione. In Campania nel quadriennio 2006-2009 si è giunti a perdere 174.000 posti di lavoro (-9,79%): la media delle regioni con Irap più alta è stata del -4,75% e nelle altre a tassazione invariata -1,33% (Fanuzzi A., “Moratoria per l’Irap”, *Il Mattino*, 30 Settembre 2009).

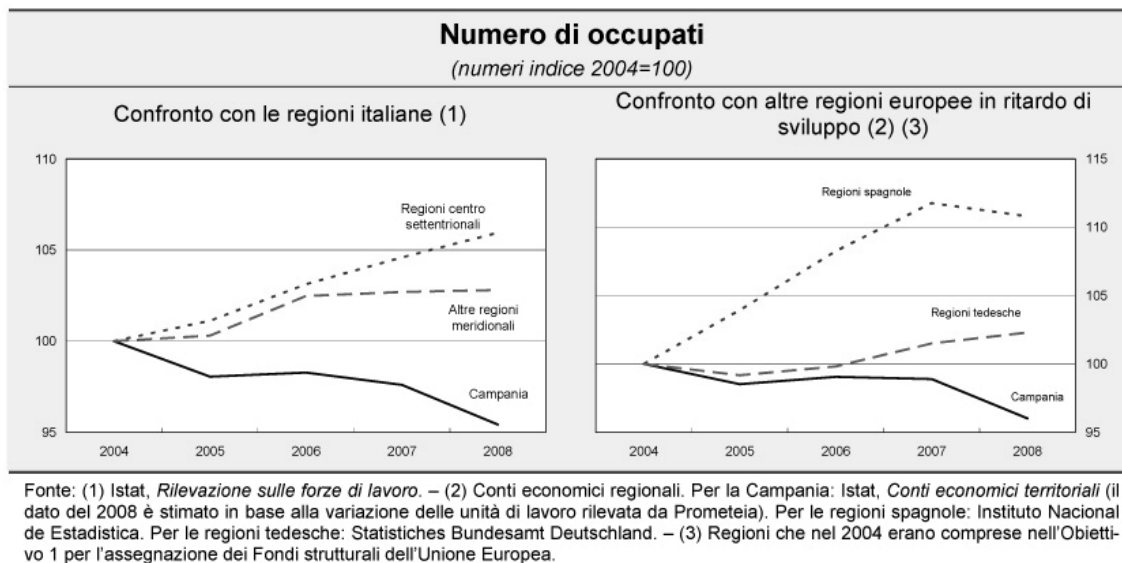


Fig.35. Trends evolutivi divergenti tra Centro Nord, altre regioni meridionali, regioni povere spagnole e tedesche e Regione Campania (fonte Banca d'Italia)

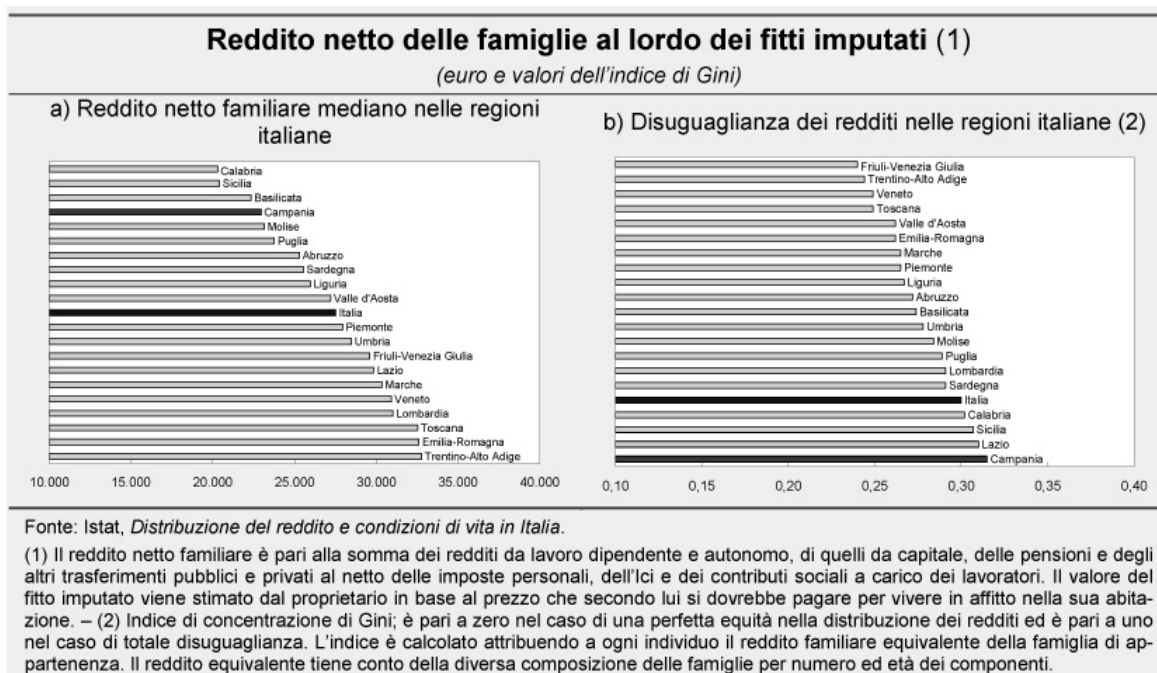
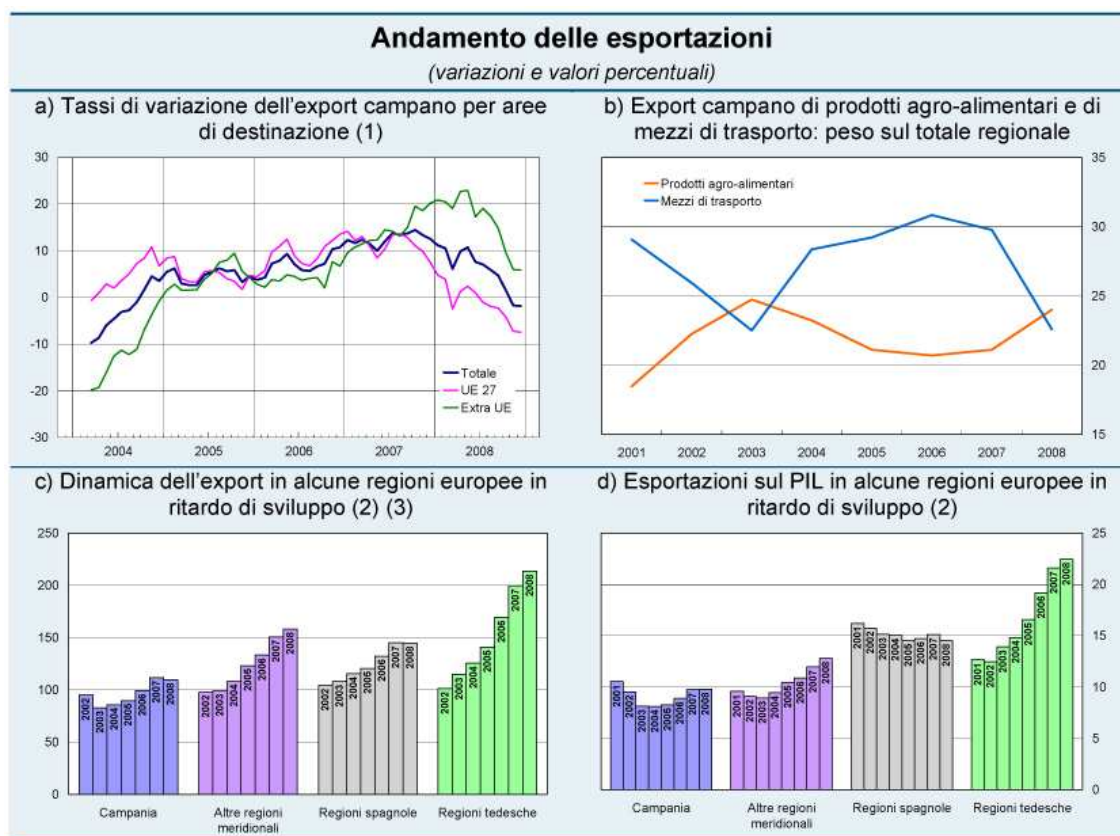


Fig.36. Confronto tra reddito netto familiare e disuguaglianza nei redditi tra le regioni italiane: alle preoccupanti condizioni di povertà sociale si accompagnano gravi sperequazioni sociali in regione Campania (fonte Bd'I).

L'industria campana concorre alla formazione del PIL regionale per l'11,8%, circa un punto in meno rispetto alle altre regioni meridionali, oltre due rispetto alle regioni in ritardo di sviluppo della Spagna e oltre nove rispetto a quelle corrispondenti della Germania. In generale il peso dell'industria campana sul totale nazionale resta esiguo, pari a circa il 3,5 % in termini di valore aggiunto. In regione Campania si evidenzia, inoltre, il basso tasso di specializzazione dei sistemi locali del lavoro: la non-specializzazione manifatturiera copre

l'84% del valore aggiunto industriale della regione, più del doppio del dato nazionale. Nel 2008 l'Istat ha precisato che le esportazioni campane sono calate dell'1,8%: dal 2001 l'export campano è passato dal 10,6% al 9,8% del PIL regionale, a differenza delle più positive performance delle altre regioni europee in ritardo di sviluppo.



Fonte: per le regioni italiane: Istat; per le regioni spagnole: Instituto Nacional de Estadística; per le regioni tedesche: Statistisches Bundesamt Deutschland.

(1) Media mobile su 12 mesi. – (2) Regioni dell'Obiettivo 1 per l'assegnazione dei Fondi strutturali dell'Unione Europea. – (3) Numeri indice: 2001=100.

Fig.37. L'export campano registra un forte freno alla crescita a differenza dei trends delle altre regioni meridionali e delle altre regioni europee in ritardo di sviluppo: tra il 2008 ed il 2007 si registra una diminuzione dell'1,8% che ha in particolare riguardato l'industria dei mezzi di trasporto (fonte Banca d'Italia).

Le criticità della gestione rifiuti nel 2007-2008 hanno inciso negativamente sul settore turistico, registrandosi nel 2008 un calo degli arrivi nelle strutture turistiche del 3,8% rispetto al 2007 e la riduzione delle giornate di presenza del 5,7%, soprattutto in provincia di Napoli (-11,2%) e nella componente straniera (9,6%).

Particolarmente preoccupante è la scarsa capacità di attrarre investimenti dall'estero: tra il 2006 e il 2008 gli investimenti esteri sono stati pari a 240 milioni l'anno, registrandosi una lieve crescita, ma con un peso contenuto in rapporto al PIL regionale, pari allo 0,3% nel 2008, meno di un quarto della media italiana.

Dal 2000 le risorse impegnate nell'attuazione del POR Campania 2000-2006 sono state pari a 8,9 miliardi, con i pagamenti che ammontano a 6,6 miliardi (84% del totale al 31 Dicembre 2008), differenziati tra le singole misure del POR. In particolare si evidenzia il ritardo accumulato nei tre settori chiave: gestione del ciclo dei rifiuti, beni culturali e turismo, recupero e sviluppo urbano. Al 28 Febbraio 2009 la Ragioneria Generale dello Stato ha calcolato in 1,0 miliardi i pagamenti ancora da certificare.

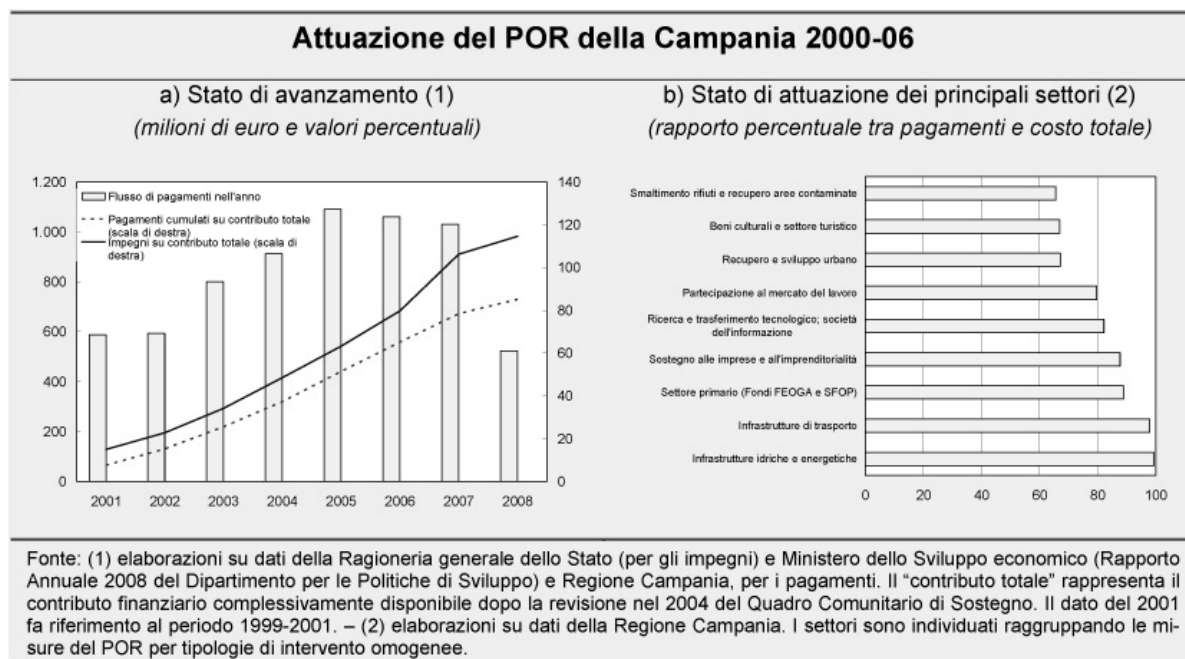


Fig.38. Lo stato di avanzamento nell'attuazione del POR Campania 2000-06 e la disaggregazione per settori: il 2008 registra un freno nell'attuazione del POR e sono evidenti i ritardi in tre settori chiave come la Gestione del ciclo dei rifiuti, Beni Culturali e settore turistico, Recupero e sviluppo urbano, ovvero settori strategici per qualificare la dimensione urbana della regione e fondamentali per aumentare l'attrazione di flussi turistici e finanziari (fonte Banca d'Italia).

Dalle analisi del POR Campania, accanto ai ritardi nella spesa dei fondi, emerge più in generale il mancato "effetto espansivo sull'economia regionale" (Lo Cicero, 2009). In Campania risiede il 10% della popolazione italiana, che produce solo il 6,4% del totale nazionale e consuma invece l'8%. L'economia regionale, dunque, ha bisogno di sussidi per realizzare investimenti: neanche la prospettiva federalista ha ancora scalfito lo "stile di governo". Questa dipendenza non ha trovato risposte nella gestione dei fondi europei sostanzialmente per due motivi: l'eccessiva frammentazione degli interventi ed il mancato coinvolgimento di operatori finanziari complementari ai fondi, eventualmente esterni alla regione, con la diretta conseguenza pratica che la classe politica ha preteso di agire al posto degli attori economici.

I dati della Banca d'Italia evidenziano queste considerazioni: la tesi del rapporto suggerisce alle regioni di concentrarsi sugli investimenti pubblici e le infrastrutture piuttosto che sugli aiuti alle imprese, più volte dimostratisi inefficaci.

Il nuovo Rapporto Svimez 2009 sull'economia meridionale conferma la continua crescita del Mezzogiorno a livelli sistematicamente inferiori al Centro Nord: dal 2001 al 2008 il Mezzogiorno ha registrato un incremento annuo del prodotto parti allo 0,6% ovvero poco più della metà del Centro Nord (1,0%). Per la prima volta dal dopoguerra il Mezzogiorno cresce meno del Centro Nord per sette anni consecutivi. Né la scarsa apertura internazionale ha favorito indirettamente il Mezzogiorno come forma di protezione, generandosi viceversa una sommatoria negativa dei ritardi strutturali con la fase congiunturale. La stagione dei fondi europei non è riuscita ad incidere sulle condizioni di divario: mentre nel periodo 1999-2005 la crescita media annua delle regioni europee dell'Obiettivo 1 è risultata del 3% e quella media dell'Unione dell'1,9%, il Pil pro capite italiano è stato dello 0,7% e quello del Mezzogiorno dello 0,6%. Questa condizione si configura come una vera e propria anomalia nel panorama europeo.

PIL pro capite nelle aree “deboli” e nelle aree “forti” Ue
Tassi medi annui di crescita (%) 1999-2005

	REGIONI NON Obiettivo 1	REGIONI Obiettivo 1
ITALIA	0,7	0,6
GERMANIA	0,8	1,8
SPAGNA	1,8	2,4
UE a 27	1,3	3,0

Fig.39. E' evidente l'effetto traino delle regioni europee in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1) della Germania e soprattutto della Spagna rispetto alle economie nazionali di fronte alla situazione inerte dell'economia italiana che manifesta una scarsa incidenza delle politiche regionali di sviluppo (fonte Svimez).

Più in generale la divergenza confermata tra Centro Nord e Mezzogiorno è il risultato dell'affievolimento dell'accumulazione di capitale manufatto, umano e tecnologico che viceversa in altre epoche (1951-1973) ha trainato il processo di convergenza nazionale, sostenendo la dinamica della produttività. Tale processo di accumulazione si è progressivamente attenuato: a partire dalla crisi petrolifera del 1973 fino ai risultati attuali. Dal 2008 al 2009 nel Mezzogiorno l'occupazione è calata di 114.000 unità: 57.000 unità nel solo comparto industriale, ovvero una riduzione indotta dalla crisi del 6,6%, a fronte di un calo dello 0,6% al Centro Nord. La divergenza è evidente.

Tuttavia il Rapporto Svimez 2009 sottolinea la progressiva riduzione della quota del Mezzogiorno sulla spesa in conto capitale del Paese passata dal 41,1% del 2001 al 35,4% del 2007, con la stima al 2008 di circa il 34,9%, inferiore al peso demografico dell'area (35,6% della popolazione italiana): questa condizione giustifica la scarsa "aggiuntività" dei finanziamenti nazionali a quelli europei con il rischio della traduzione di questi ultimi nella spesa ordinaria, senza alcuna capacità innovatrice. Le imprese pubbliche nazionali preferiscono investire al Centro Nord, essendo gli investimenti coperti da maggiori garanzie di ritorno economico, piuttosto che occuparsi di "stimolo allo sviluppo". La funzione redistributiva dovrebbe essere secondo la tesi Svimez prerogativa dello Stato centrale, che invece riduce il Fondo per le Aree Sottoutilizzate FAS di circa 17-18 miliardi¹⁰⁷ a valere sulle risorse stanziare per il periodo 2008-2012, spostando risorse su politiche non coerenti con la natura originaria del FAS ovvero minimo l'85% delle risorse per il Mezzogiorno.

**QUOTA DEL MEZZOGIORNO SULLA SPESA IN CONTO
CAPITALE DELLA P.A.**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Spese d'investimento	35,4	32,6	30,6	30,7	32,3	32,9	34,0	35,0
Trasferimenti capitale	49,9	48,7	48,1	47,5	45,0	43,2	37,7	34,8
TOTALE	41,1	39,3	37,5	36,6	36,9	36,8	35,4	34,9

Fig.40. Riduzione della quota del Mezzogiorno sulla spesa in conto capitale dal 2001 al 2008 (fonte Svimez).

Si ritiene condivisibile la tesi Svimez circa la necessità della visione nazionale in cui porre il Mezzogiorno, da cui dovrebbe derivare una reimpostazione interregionale della politica di sviluppo che superi la frammentazione delle programmazioni regionali, rivelatesi incapaci di innescare processi di cambiamento effettivi, come indicano le analisi Svimez e Banca d'Italia circa *l'anomalia europea* del Mezzogiorno. Tuttavia accanto alla critica circa la riduzione dei Fondi Fas va rilanciata la questione dello "stile di governo" locale e regionale che, in epoca di federalismo fiscale e Stato delle Autonomie, dovrebbe esprimersi primariamente attraverso la capacità dei territori di intercettare risorse ed investimenti esterni, anche alla luce della scadenza del 2013, in un rinnovato rapporto di partenariato pubblico/privato e non solo

¹⁰⁷ Secondo la Corte dei Conti lo spostamento "incoerente" dei Fondi Fas è calcolabile da un minimo di 17 mld ad un massimo di 27 mld di euro per il periodo che va dal 2008 al 2011 (Imperiali E. (2009) "Corte dei Conti: uso improprio dei fondi Fas", *Il Mattino*, 4 Giugno 2009, Napoli.

pubblico/pubblico come invece la gestione del fondo Fas da parte della Regione Campania sembra dimostrare (Accordi di reciprocità in funzione del PAR-FAS 2007-2013).

Le analisi sulla gestione dei fondi europei 2000-2006 hanno evidenziato un ritardo nella spesa in alcuni settori chiave, tra cui i Beni Culturali ed il Turismo, dove il Mezzogiorno e la Campania, in particolare, potrebbero godere di un vantaggio di differenziazione, grazie alla dotazione di un ricco sistema di siti archeologici, aree naturali protette e siti Unesco. Si tratta di un settore in cui le criticità della “gestione” piuttosto che della mera “valorizzazione” associata alla tutela sono particolarmente manifeste e dove sarebbe opportuna e di valore strategico la sperimentazione di forme di gestione partenariali pubblico/private (art.115 Dlgs.42/2004 e s.m.i.). Questo atteggiamento potrebbe contribuire a porre le condizioni per l’attrazione di investimenti aggiuntivi rispetto ai Fondi europei, da destinare alla riqualificazione paesaggistica, alla rigenerazione funzionale, alla progettazione del sistema di gestione del sito, alla valorizzazione del sistema museale e dei siti archeologici, all’implementazione delle tecnologie per l’accesso telematico alla rete di risorse (economia dell’ esperienza), e all’integrazione con il sistema organizzativo dei grandi eventi, secondo l’assioma che *“un paese culturalmente attivo è anche un paese economicamente produttivo”*¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Bronzo E. (2007), “Cultura fattore competitivo”, *Il Sole 24Ore*, 30 Luglio 2009, Milano.

2.2. La regione Campania nello scenario mediterraneo: l'apertura interregionale

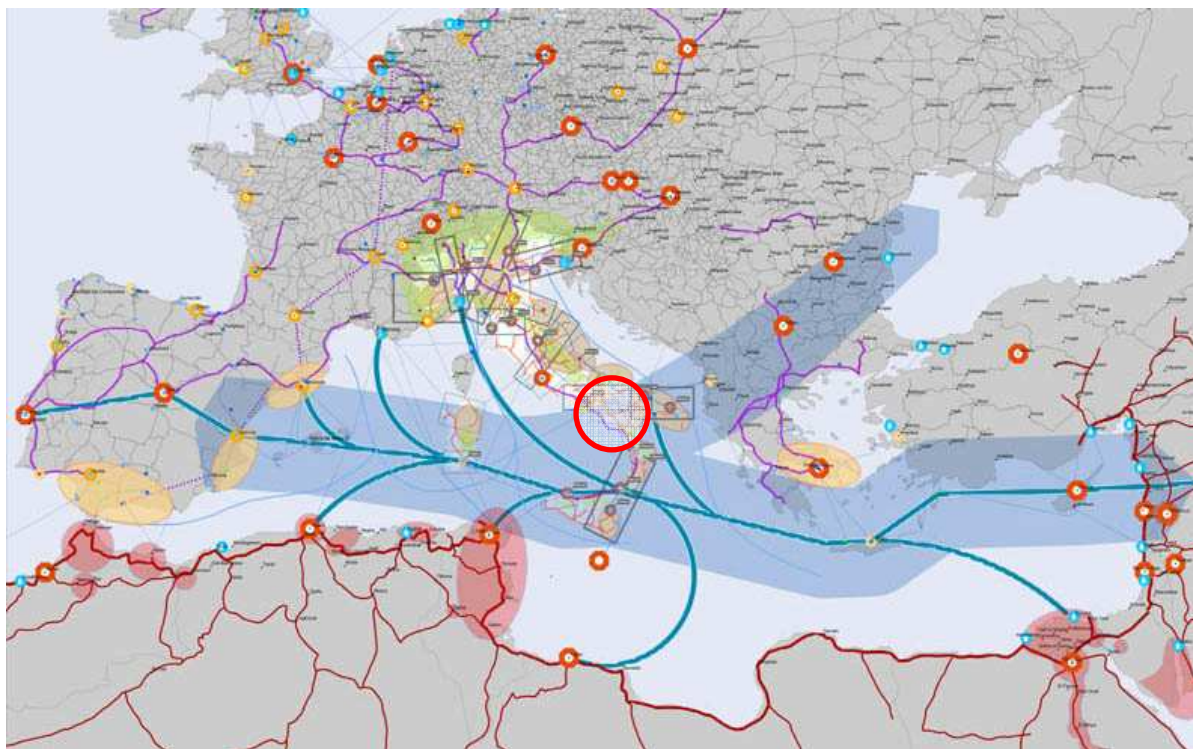


Fig.41. La Campania nello scenario mediterraneo: il mercato di libero scambio 2010¹⁰⁹. Dall'analisi della Banca d'Italia e dello Svimez, si ritengono ormai condivise almeno due osservazioni: a) la nuova programmazione dovrà riconoscere la priorità della questione urbana; b) è necessario coltivare progetti di respiro interregionale per ritornare ad una strategia unitaria di sviluppo del Mezzogiorno, ancorandola al contesto evolutivo dell'**area Euro-Mediterranea**. La dimensione globale delle relazioni va affrontata da parte anche delle culture locali nell'elaborazione di "stili di governo" che sappiamo intercettare i *flussi* nei *luoghi* (Rapporto Cittalia), oltre il "localismo" e ancorando il processo di costruzione dello Stato delle Autonomie ad una adeguata massa critica istituzionale e partenariale. Non è sufficiente selezionare i "nodi" dei flussi come luoghi su cui concentrarsi, al contrario vanno focalizzate le "relazioni di contesto" ai nodi ed ai flussi, con l'intenzione di innescare reti produttive di valori materiali e immateriali, o di "produrre territorio" (Carta, 2008).

Il Mediterraneo riferito alle sponde rivierasche presenta una popolazione di 438 milioni di abitanti, molto prossima ai 455 milioni dell'Unione Europea, ma destinata a superarla in previsione nel 2050 con circa 570 milioni di abitanti. In questo scenario il *Corridoio Meridiano* si propone come alternativa dimensionale competitiva rispetto alla Banana Blu dell'Europa centrale, ma di fatto in ritardo nella costruzione di una adeguata massa critica produttiva, logistica, urbana e infrastrutturale, per adesso ispirata ai valori primari della storia e della cultura come fattore catalizzatore di processi di convergenza e aggregazione. Il Mezzogiorno dovrebbe attrezzarsi per intercettare il crescente flusso di merci e persone lungo il bacino mediterraneo, porta delle economie orientali verso l'Europa, in concorrenza con le regioni nordafricane, in prospettiva dell'istituzione dell'area di libero scambio nel 2010. Grazie allo sviluppo dei traffici tra la sponda sud orientale del Mediterraneo e l'Europa, le regioni meridionali potrebbero superare la loro perifericità, cogliendo la forte crescita del traffico container, ad esempio, che si prevede fino al 2015 cresca al ritmo del 10% annuo.

Le politiche macroregionali, la logistica integrata e le città di media dimensione costituiscono il dominio di definizione delle nuove politiche di sviluppo delle regioni meridionali, come indicato dai documenti programmatici UE e dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (DPSC, 2007).

¹⁰⁹ Carta M. (2008), "Il corridoio mediterraneo come dispositivo territoriale per la competitività del Mezzogiorno", in *TRIA* rivista internazionale di cultura urbanistica n°1 del Giugno 2008, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli).

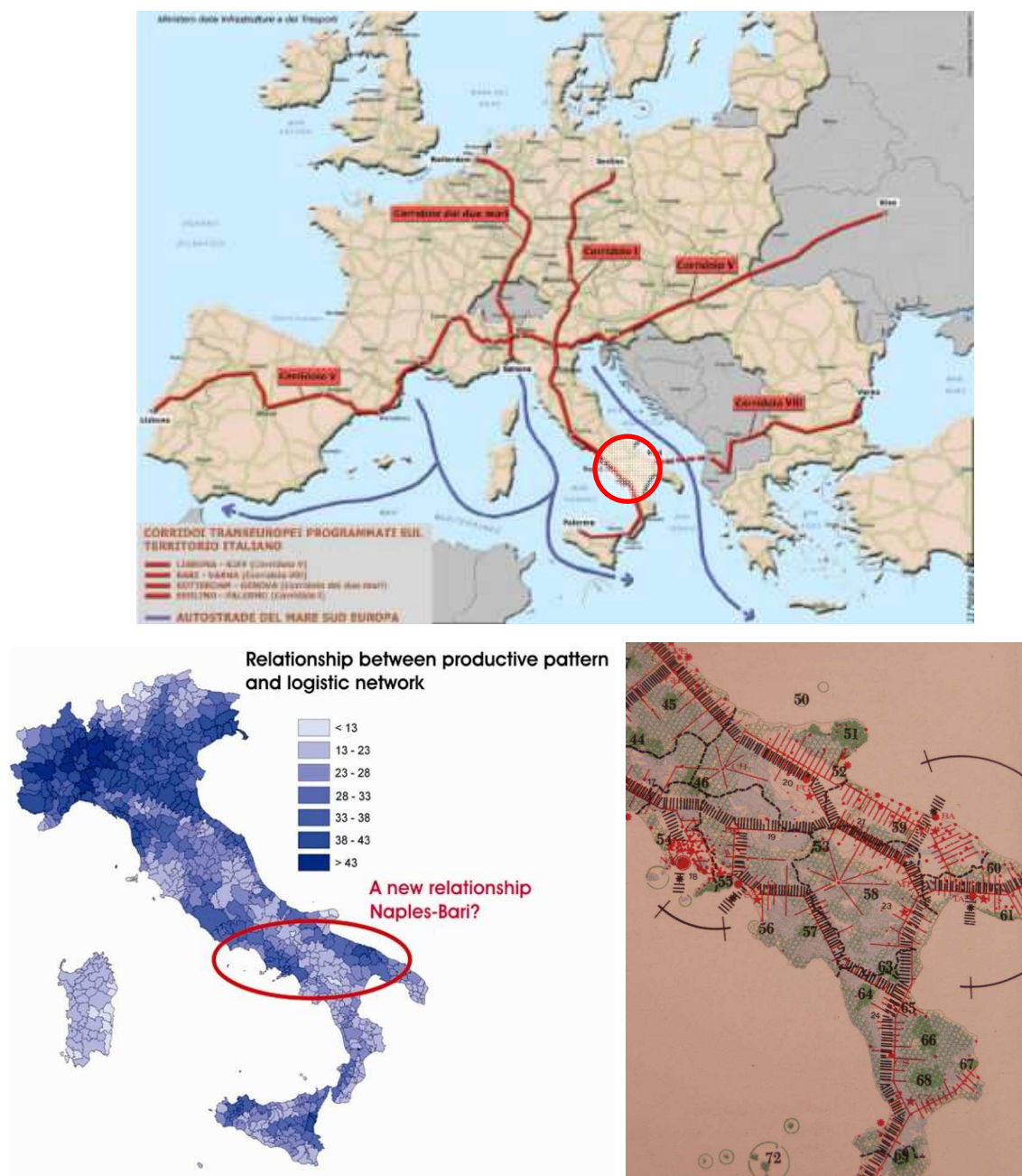
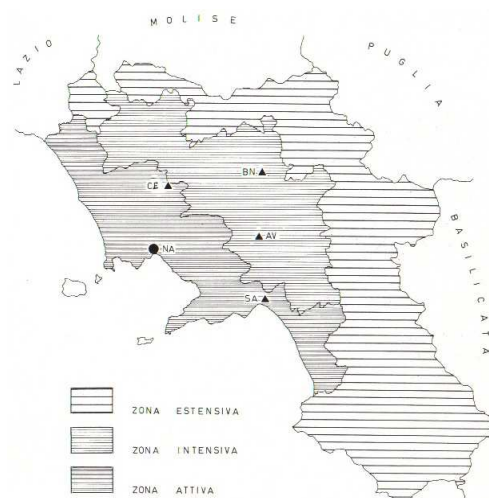


Fig.42-43-44. La Campania assume ruolo di potenziale cerniera tra i flussi della rete europea suggeriti dallo scenario europeo dei corridoi transfrontalieri ed in particolare tra il corridoio I (Berlino-Palermo, di apertura al Nord Africa) ed il corridoio VIII (Bari-Varna, di apertura ai mercati orientali ed asiatici). Nella prospettiva del Mezzogiorno come piattaforma logistica mediterranea di raccordo tra Europa ed Oriente, si definisce lo scenario interregionale Napoli-Bari, tradotto nel progetto di collegamento ferroviario veloce tirreno-adriatico ma suggeritore più in generale di una nuova impostazione interregionale delle politiche di sviluppo. La dimensione interregionale è già presente nelle Proiezioni territoriali del *Progetto 80*¹¹⁰, riguardante l'intero territorio nazionale. La proposta per il Mezzogiorno si basa su sistemi urbani monocentrici e policentrici, gerarchicamente correlati, raccordati da direttrici e unità ambientali. La strategia interregionale si costruisce attraverso direttrici infrastrutturali e sistemi urbani: le categorie di riferimento sono la rete tra sistemi insediativi e le direttrici di sviluppo.

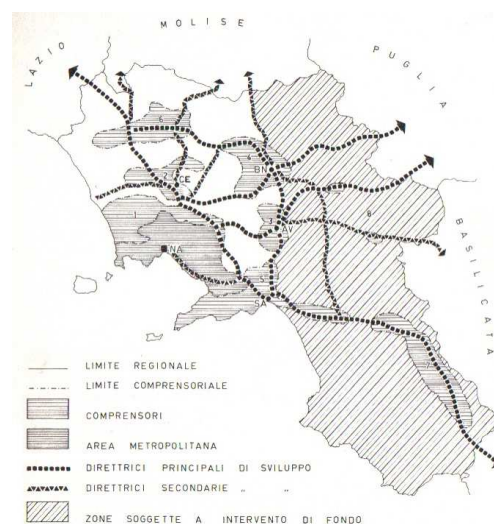
¹¹⁰ Il Progetto 80 viene elaborato sul finire degli anni '60 dal Centro Studi e Piani Economici a supporto del secondo programma quinquennale di sviluppo economico nazionale: esso rappresenta il primo ed anche unico schema globale di sviluppo esteso all'intero territorio nazionale (vedi *Urbanistica* n°57 del Marzo 1971, Edizioni Rivista Urbanistica, Torino).

2.3. La metropoli regionale campana: aree interne e regione urbana

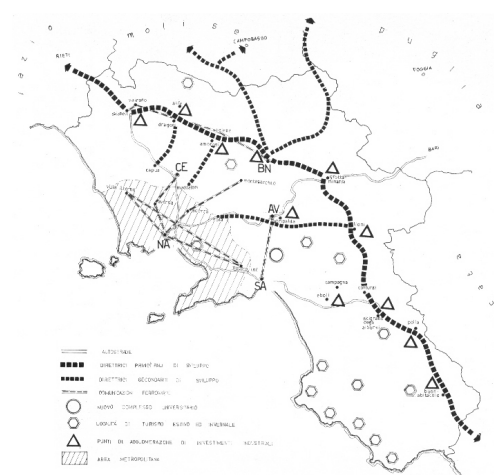
Fig.45-46-47. Le aree interne della regione sono nei primi anni '50 interpretate come inidonee a processi di sviluppo industriale, da destinare a razionalizzazione degli interventi pubblici come aree di "sistemazione" (Studio Svimez 1952 e PTC Campania 1956). Né si propone un'armatura di città medie in grado di frenare l'emigrazione e raccordare l'industrializzazione delle aree di piana con il sistema insediativo storico. Ai sensi della legge 634/1957 si individuano 20 Aree di Sviluppo Industriale con i relativi Piani Asi, secondo la teoria dei poli di sviluppo (Perroux, 1955). Il ruolo di raccordo interregionale delle aree interne non è approfondito e la proposta industrializzazione non incide sul riequilibrio regionale. La tesi dei comprensori turistici (Legge 717/1965) mira a coinvolgere le aree interne (es. Cilento) con ruolo complementare alle aree industriali di pianura, ma la proposta non viene articolata secondo direttrici di connessione costa-entroterra. Agli inizi degli anni '70 si punta al riequilibrio attraverso la diffusione dell'effetto città sul territorio (Crpe 1966-70). Il Progetto 80 nazionale propone per la Campania la rigerarchizzazione delle direttrici di sviluppo con l'obiettivo di decongestionare la costa: si definisce un asse interno di riequilibrio Caianello - Benevento-Avellino - Salerno - Vallo di Diano. Questa ipotesi metodologica sarà ripresa nelle ipotesi di assetto territoriale o PTC 1968-70: le aree interne della Campania dovranno rafforzare la loro dimensione urbana attraverso schemi policentrici, per superare la gravitazione costiera, a complemento dei comprensori di sviluppo. La tesi della direttrice interna assume maggior forza nelle Opzioni Cascetta del 1974 con l'asse Caianello-Benevento-Grottaminarda-Lioni-Contursi-Vallo di Diano per rigerarchizzare la pressione sull'area napoletana: si localizzano agglomerazioni industriali lungo tutto l'arco favorendo l'industrializzazione, dunque, anche delle aree interne (Valle dell'Ufita). A queste aree di sviluppo industriale si accompagnano altre che per le caratteristiche morfologiche sono inidonee a superare la tradizionale tesi della "sistemazione estensiva", come il Cilento, ma non sembrano ancora pronte a programmare uno sviluppo turistico qualificato ed effettivamente competitivo. Le scarse pressioni antropiche e l'emigrazione favoriranno la tesi naturalistico-ambientale degli anni '80-'90 attraverso l'istituzione di aree naturali protette regionali e nazionali, con l'obiettivo di mettere a valore il patrimonio di beni culturali e paesaggistici locali. La tesi naturalistica si confronterà, tuttavia, con le criticità infrastrutturali di raccordo con le aree metropolitane urbanizzate.



PTC Campania 1956

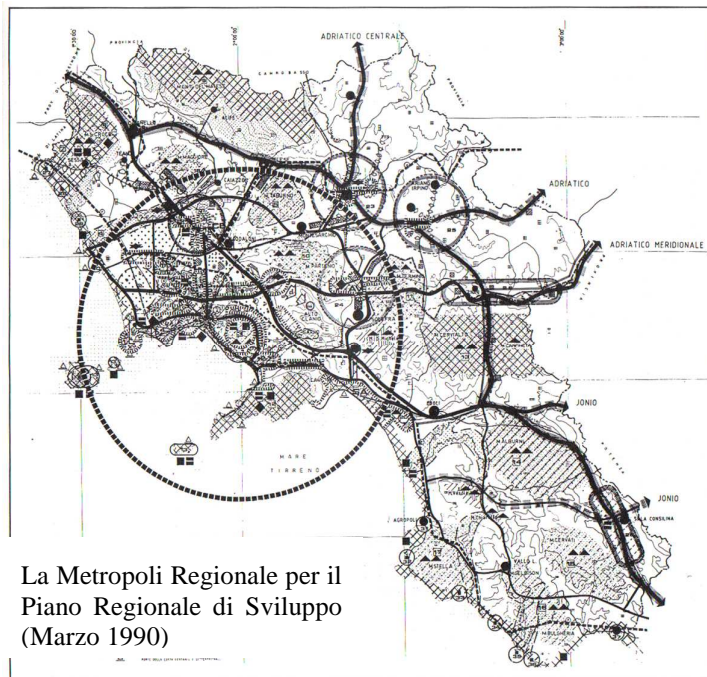
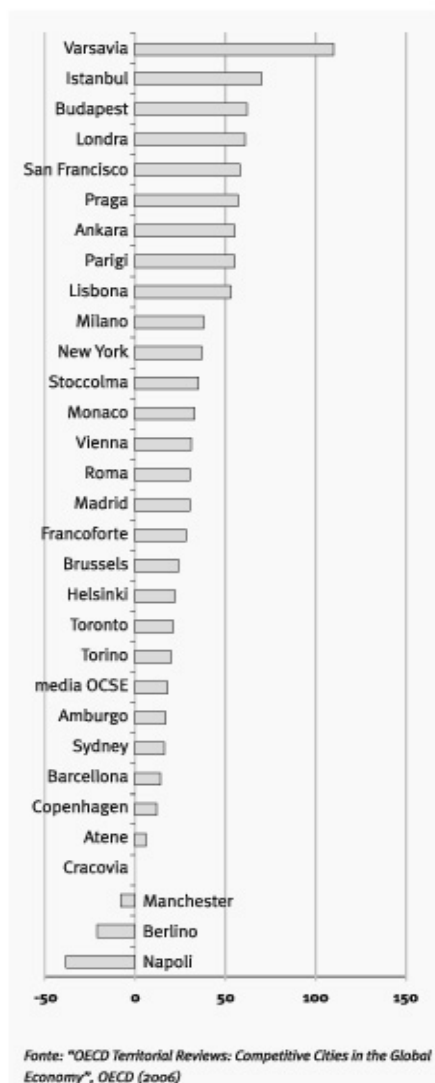


PTC Campania 1968-70



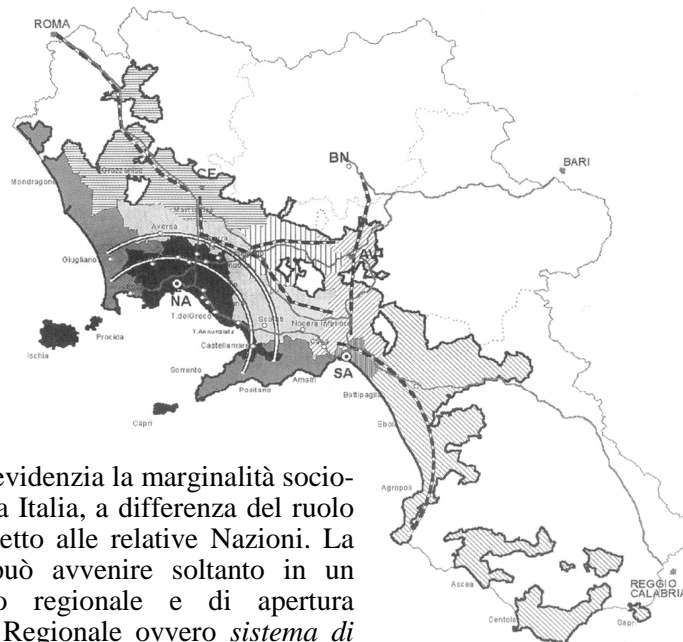
Opzioni Cascetta 1974

Grafico 1.2 Differenze nel PIL pro capite tra regioni urbane e relativi paesi, percentuale, 2002



La Metropoli Regionale per il Piano Regionale di Sviluppo (Marzo 1990)

Struttura dell'Area Metropolitana Campana

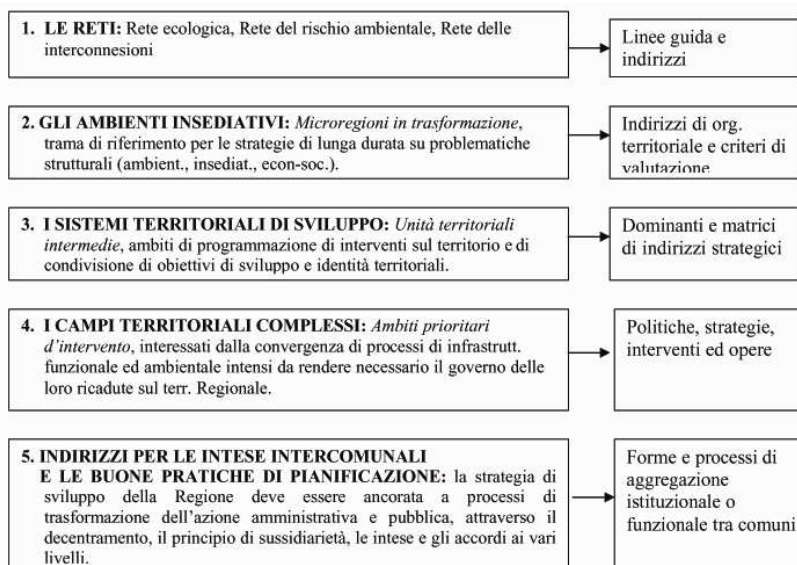


Area Metropolitana Campana (Forte, 2003)

Fig.48-49-50. Il rapporto Cittalia 2008 evidenzia la marginalità socio-economica di Napoli rispetto al Sistema Italia, a differenza del ruolo trainante delle metropoli mondiali rispetto alle relative Nazioni. La qualificazione del ruolo di Napoli può avvenire soltanto in un orizzonte metropolitano di raccordo regionale e di apertura interregionale: la tesi della Metropoli Regionale ovvero *sistema di aree urbane* definisce il sistema di direttrici secanti e trasversali tra l'area urbana di Napoli e le aree periferiche riequilibrata dalla percorrenza interna e dalle emergenze ambientali di raccordo. "La direttrice persegue l'obiettivo di raccordare a sistema risorse diffuse, luoghi urbani e potenziali mercati, su basi interregionali, riconoscendo a queste nuove modalità di relazione la capacità di strutturare il processo di sviluppo e quindi le decisioni di intervento" (Forte, 1993). Il riequilibrio regionale campano si esplicita come apertura interregionale. L'evoluzione socio-economica e demografica successiva, in previsione della costituzione della Città Metropolitana, evidenzia la ancora debole praticabilità e/o incidenza della direttrice interna di riequilibrio e, invece, la persistenza della gravitazione intorno al capoluogo a partire dal quale si definiscono le tre direttrici principali casertana, nolana e salernitana e le complementari verso Salerno-Agropoli, Salerno-Avellino, Caserta-Benevento (Forte, 2003).

L'area metropolitana di Napoli si evidenzia come rete tra i sistemi urbani di Caserta, Avellino e Salerno, confermandosi l'asimmetria di Benevento, centro antico e nuovo delle connessioni interregionali Tirreno-Adriatico.

2.4. Il territorio regionale tra piano e programma



infrastrutturale ed ecologia; gli ambienti insediativi o dimensione delle strategie a lungo termine; sistemi territoriali di sviluppo, proposte aggregative per gli enti locali o unità terminali della programmazione; campi territoriali complessi o sistemi territoriali di prioritario interesse regionale; indirizzi per le politiche di convergenza istituzionale e territoriale. L'aspirazione del Governo Regionale a territorializzare la programmazione 2007-2013 si traduce nell'impostazione "debole" del PTR come piano e più esplicita come quadro programmatico per la gestione dei fondi europei.

Visioning Preferita

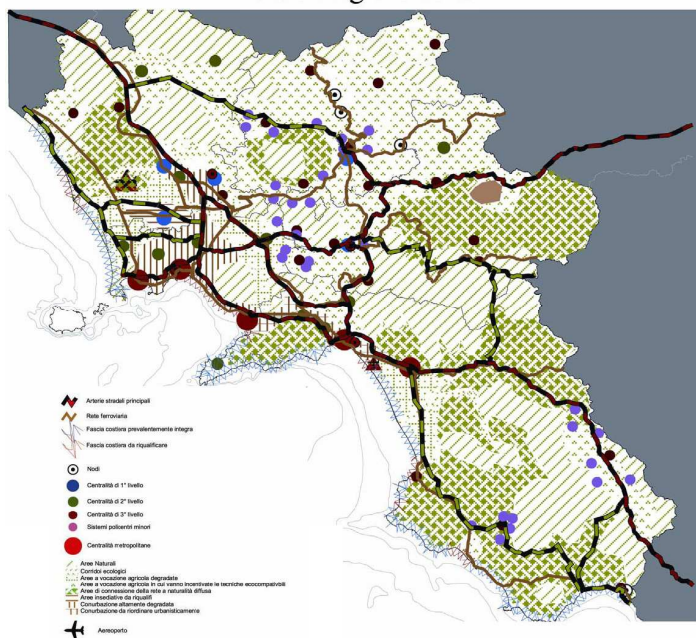


Fig.52. La tesi del PTR è la costruzione di una “Campania plurale” ovvero la valorizzazione di pluralità e diversità territoriali e vocazionali con l’obiettivo del riequilibrio della gravitazione sull’area urbana napoletana. Ai fenomeni già in atto di delocalizzazione della popolazione dal capoluogo partenopeo si cerca di rispondere con la prospettiva di un assetto policentrico correlato al potenziamento infrastrutturale in atto che costituisce la più significativa innovazione programmata o attuata dal Governo Regionale di Centro-Sinistra. Tuttavia la “pluralità” espressa dai Sistemi Territoriali di Sviluppo è poco correlata con una nuova strategia insediativa, eventualmente fondata sulla pianificazione associata, intercomunale o d’area, sottintesa dai STS ma non

dichiarata né disciplinata dalla Legge urbanistica regionale n°16 del 22 Dicembre 2004, potendosi interpretare tale pluralità come tesi “redistributiva” piuttosto che selettiva, indifferenziata piuttosto che differenziata, oltre la semplice vocazionalità. Allo stesso modo l’innovazione infrastrutturale rimane settoriale e non è seguita da intenzionalità di piano per la riqualificazione urbana, territoriale, insediativa, ma si configura come strategia di “crescita delle opportunità” (Forte, 2006). La scarsa attrazione di investimenti privati sui programmi infrastrutturali urbani, come riportato dal rapporto della Banca d’Italia e dello Svimez, evidenzia la scarsa integrazione praticata.

Fig.51. Il Governo Regionale dichiara l'intenzionalità di correlare la pianificazione con la programmazione attraverso la "territorializzazione" di quest'ultima. A questo fine si definisce il Piano Territoriale Regionale, approvato con Lr 13 Ottobre 2008 n°13, come Quadro di riferimento territoriale per la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio regionale e per la pianificazione provinciale e comunale. Il PTR si articola in cinque Quadri territoriali di Riferimento: le reti del rischio,

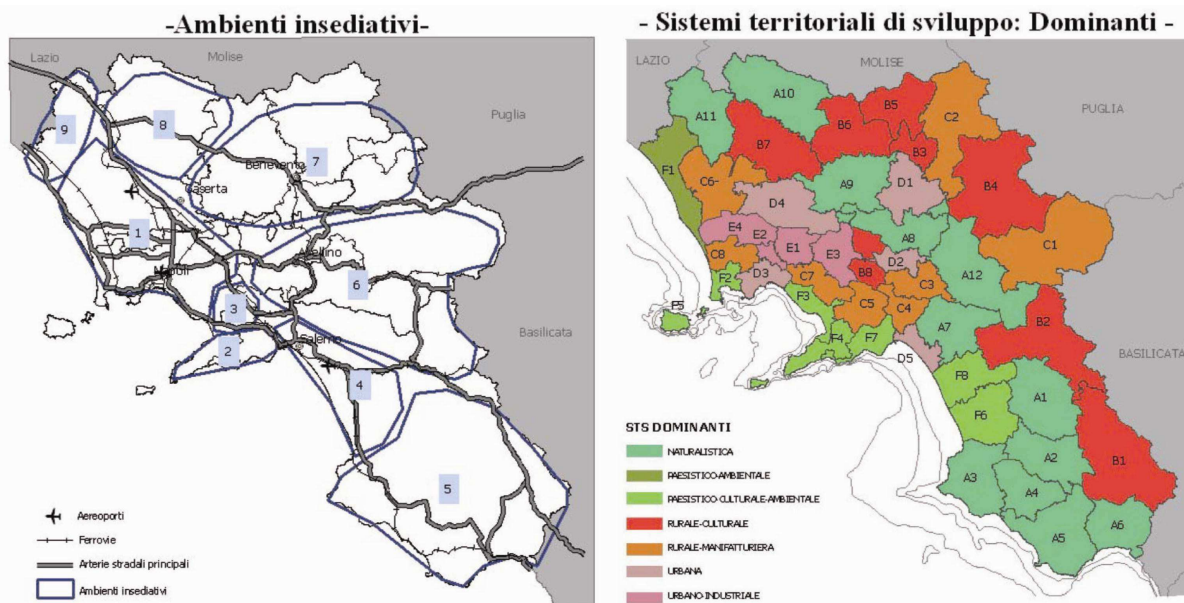


Fig.53-54. Gli **Ambienti Insediativi** si configurano come micro-regioni strutturate intorno a ben determinate condizioni d'area: costituiscono la dimensione delle cosiddette "reti lunghe", ovvero rapportate a strategie di lungo termine. Gli Ambienti insediativi si implementano attraverso l'azione di programma dei **Sistemi Territoriali di Sviluppo** (43), individuati in funzione delle precedenti esperienze di programmazione o corrispondenti ad assetti amministrativi esistenti. I STS si configurano come unità terminali della programmazione, ma la loro azione concordata non trova correlazione nella pianificazione urbanistica e territoriale (Lr 16/2004), e si sfida di fatto allo "stile di governo" della cultura locale.

Fig.55. Quando le relazioni funzionali ed insediative divengono particolarmente complesse, anche in funzione delle progettualità programmate, si individuano **Campi Territoriali Complessi** dove si manifesta l'azione diretta della Regione: è il caso delle innovazioni infrastrutturali più importanti.

Complessivamente il Piano Territoriale Regionale contribuisce a costruire una quadro infrastrutturale di riequilibrio regionale. La rete AV/AC Roma-Napoli, da prolungare fino a Battipaglia per

raccordarsi con il potenziamento della rete esistente fino a Reggio Calabria, individua in corrispondenza di Afragola la stazione principale, che attraverso la Variante di Acerra si raccorda con la linea Napoli-Cancello-Caserta-Benevento per la Valle Telesina, da potenziare in chiave di Alta Capacità Napoli-Bari. Benevento si riaccetra grazie al potenziamento ferroviario, al raccordo autostradale Caserta-Benevento, al raddoppio della dorsale interna Caianello-Benevento-Grottaminarda, da raccordarsi a Lioni con la Fondovalle del Sele e quindi con la A30 (tesi della Metropoli Regionale). Il prolungamento della Fondovalle Isclero raccorderà Valle Telesina e Caudina, proseguendo con asse attrezzato fino all'area industriale di Pianodardine presso Avellino. I CTC potrebbero costituire la verifica della capacità del piano di superare la visione settoriale della proposta infrastrutturazione e correlare le nuove realizzazioni o i potenziamenti infrastrutturali con nuove modalità insediative, es. la Città Porto alla foce del Volturno (Forte, 2008).

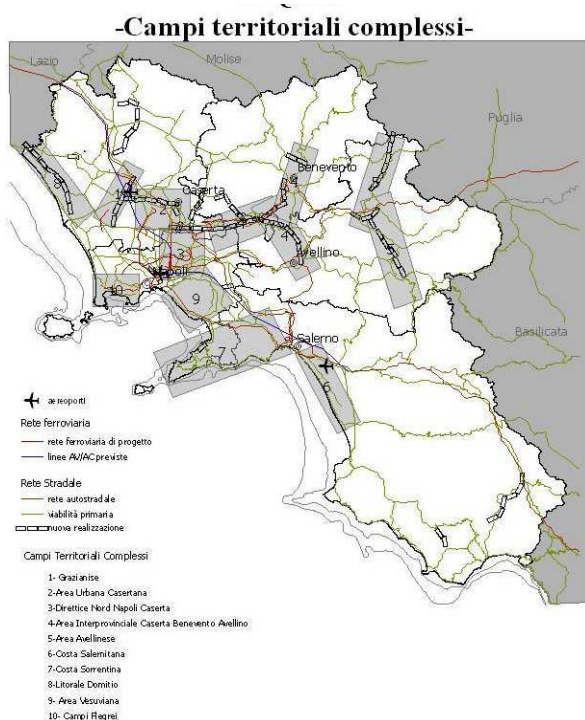


Fig.56. La tangenziale di Caserta, che a Capua si raccorda con l'autostrada A1, proseguirà fino all'aeroporto di Grazzanise ed alla Domiziana che, a sua volta, continuerà con percorso variante a monte fino al fiume Garigliano. Viene potenziato il raccordo autostradale Salerno-Avellino. Come per la Domiziana nella Piana del Volturno, anche nella Piana del Sele si propone di declassare la litoranea, potenziare la SP Aversana da raccordare alla tangenziale di Salerno, e realizzare la variante alla SS18 da Battipaglia a Capaccio verso il Cilento.

L'asse proposto Agropoli-Contursi-Lioni-Grottaminarda-Termini (come integrazione dell'Asse Sele-Ofanto) costituirebbe un



raccordo istmico Tirreno-Adriatico di valore interregionale, secante la direttrice Napoli-Bari. Il PTR divide gli interventi infrastrutturali in "invarianti" e "opzionali". Complessivamente si cerca di infrastrutturare la terza fascia di comuni attorno a Napoli fino a definire l'anello Castel Volturno-Grazzanise-Caserta-Valle Caudina-Avellino-Salerno-Pontecagnano: un sistema di riequilibrio basato sull'offerta aeroportuale (Grazzanise, Capodichino e Pontecagnano), portuale (delocalizzazione del porto commerciale di Napoli a Castelvolturno? (Forte, 2008) e di quello di Salerno a Pontecagnano), interportuale (Marcianise-Maddaloni, Nola, Battipaglia), con asse principale Nord-Sud (autostrada A30 e linea AV/AC Roma-Battipaglia) ed assi Est-Ovest (autostrada A16, Fondovalle Ofantina, autostrada Caserta-Benevento, linea Alta Capacità Napoli-Bari per la Valle Telesina). Il sistema complessivo, potenziato nella rete metropolitana regionale, nel sistema della portualità turistica, nei nodi di interscambio e nelle piattaforme logistiche, costituirebbe la matrice della Regione Urbana di Napoli, oltre la quale verso l'Appennino si posizionerebbe la dorsale interna della Metropoli Regionale ormai in completamento.

Fig.57. La legge regionale n°13 del 13 Ottobre 2008 definisce all'art.3 il procedimento di **pianificazione paesaggistica** (art.135 Dlgs. 42/2004), che riporta in seno alla Regione l'elaborazione unitaria del Piano Paesaggistico da redigersi, sui beni tutelati, d'intesa con il Ministero. Il resto del territorio sarà oggetto dei PTCP che concorrono al Piano Paesaggistico per la "valorizzazione" dei paesaggi. Il PTR definisce inizialmente le Linee Guida del Paesaggio e la Carta dei Paesaggi, da approfondire nel Piano Paesaggistico regionale unitario con la ricognizione dei valori semiologici-percettivi. Il PTR definisce gli ambiti di articolazione dei paesaggi regionali, primo riferimento per la individuazione degli "ambiti paesaggistici" ai sensi del Dlgs.42/2004 art.135.

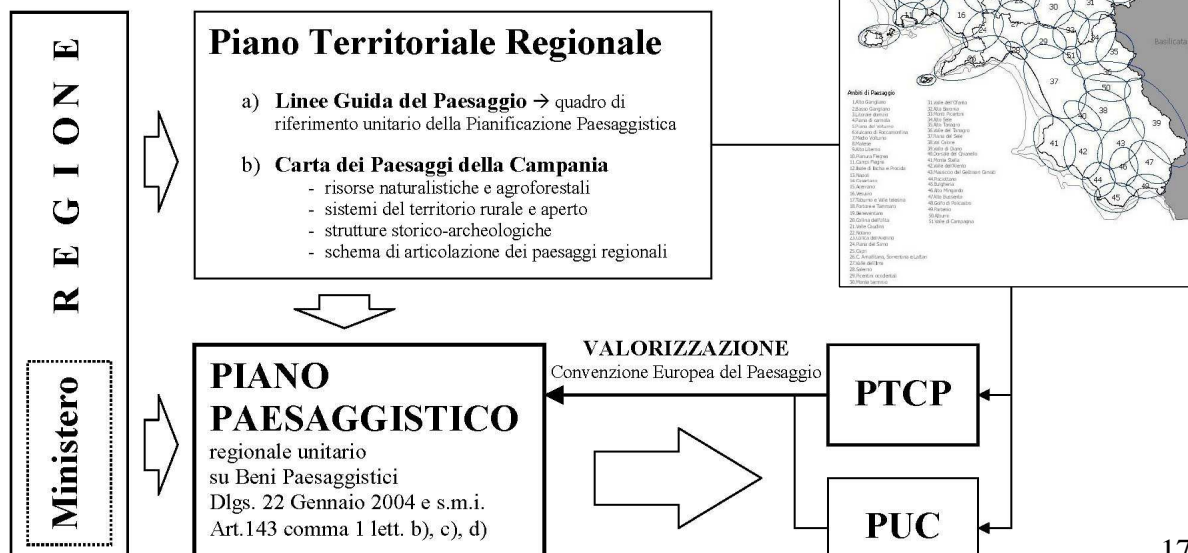


Fig.58. Lr 13 Ottobre 2008 n°13:
Il Sistema Territoriale di Sviluppo come unità di programmazione regionale per il Programma Operativo Regionale 2007-2013 (*Documento strategico unico*) e per il Programma Attuativo Regionale FAS 2007-2013 (*Accordo di Reciprocità*)

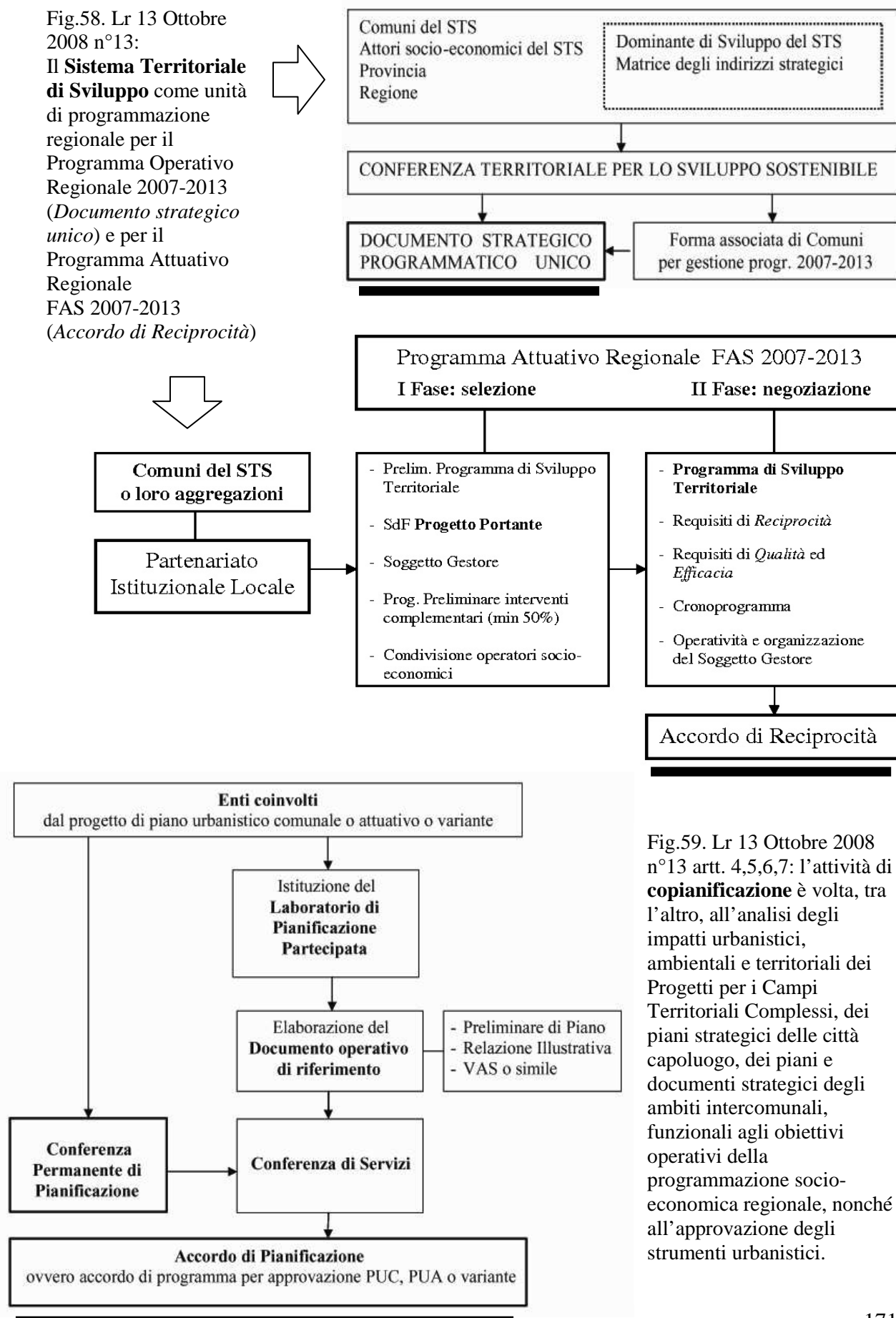


Fig.59. Lr 13 Ottobre 2008 n°13 artt. 4,5,6,7: l'attività di **copianificazione** è volta, tra l'altro, all'analisi degli impatti urbanistici, ambientali e territoriali dei Progetti per i Campi Territoriali Complessi, dei piani strategici delle città capoluogo, dei piani e documenti strategici degli ambiti intercomunali, funzionali agli obiettivi operativi della programmazione socio-economica regionale, nonché all'approvazione degli strumenti urbanistici.

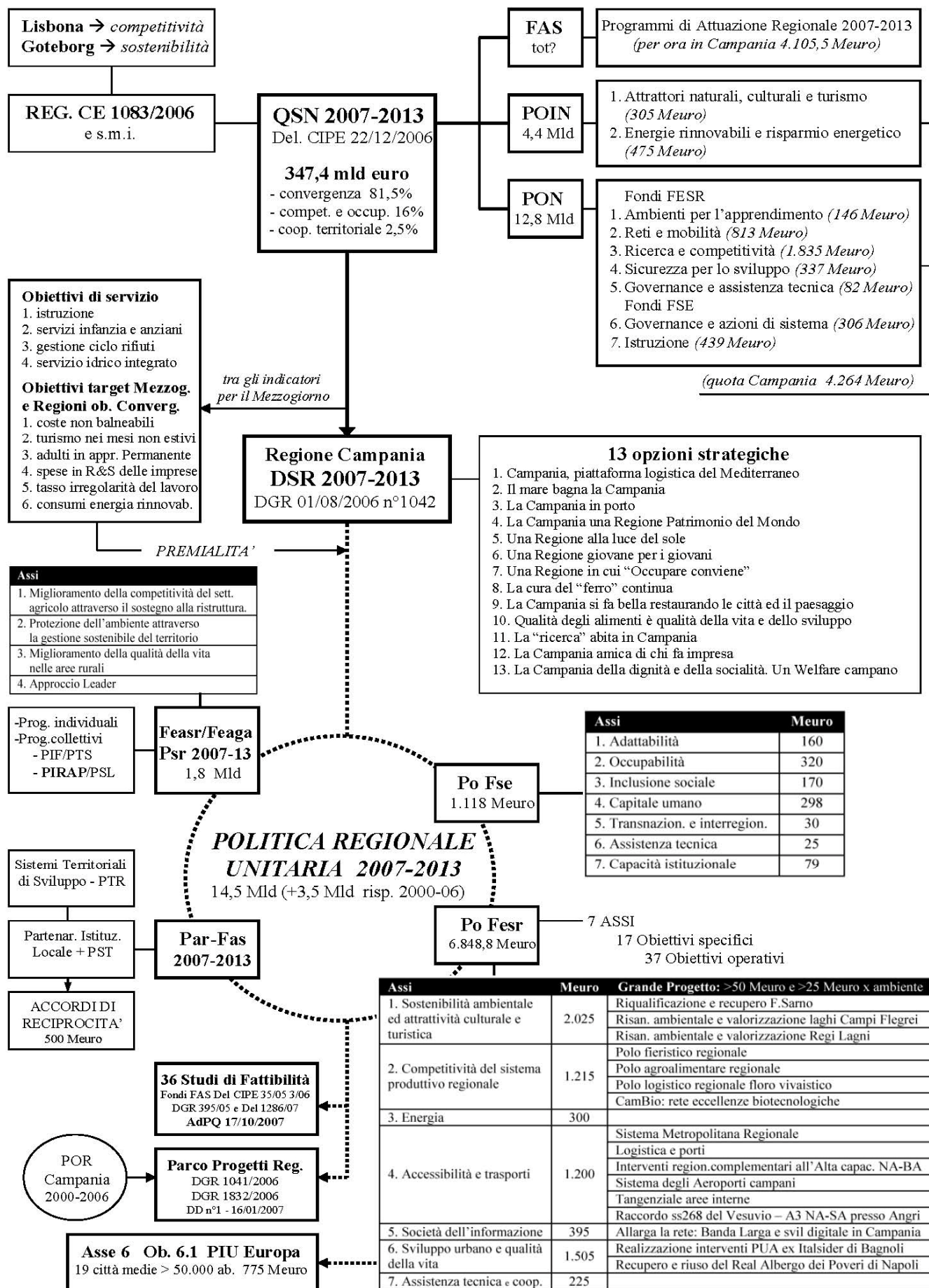


Fig.60. Quadro generale della programmazione unitaria 2007-2013 per la Regione Campania

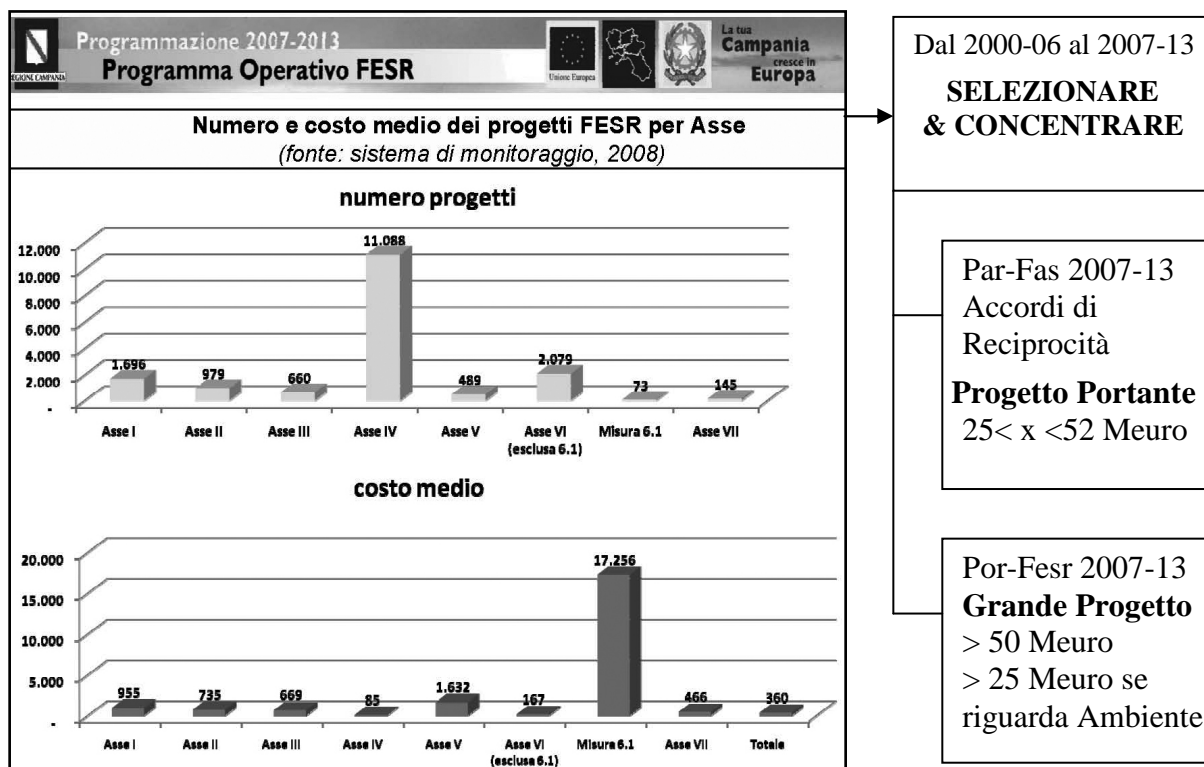


Fig.61. La programmazione unitaria 2007-2013 aspira alla selezione dei progetti e alla concentrazione della spesa: gli operatori istituzionali locali sono pronti per questa progettualità? (Asse IV Sistemi locali di sviluppo; Misura 6.1 Sistema regionale dei trasporti)

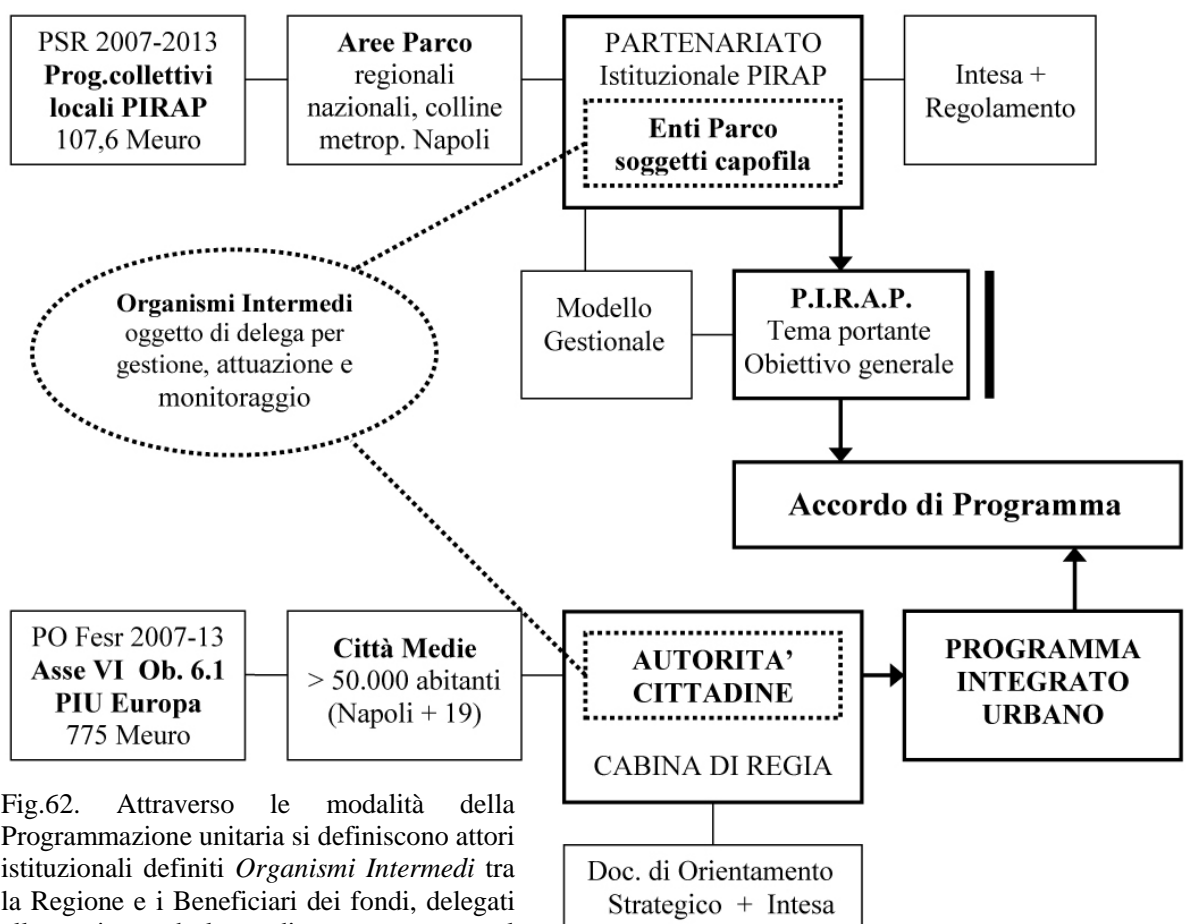
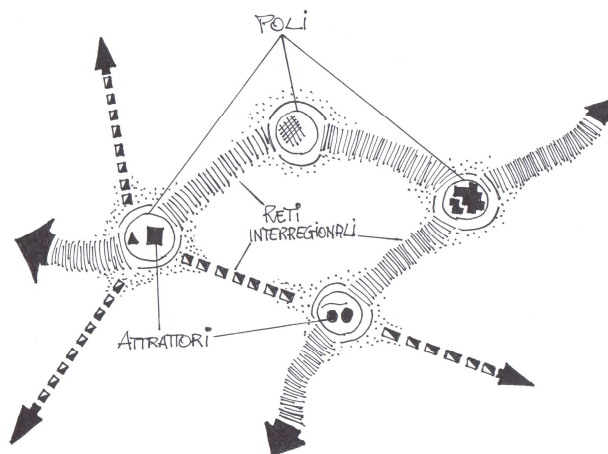


Fig.62. Attraverso le modalità della Programmazione unitaria si definiscono attori istituzionali definiti *Organismi Intermedi* tra la Regione e i Beneficiari dei fondi, delegati alla gestione ed al coordinamento, come nel caso dei PIRAP e dei PIU Europa.

Fig.63. Reti, poli e attrattori nel Programma Operativo Interregionale Nazionale “Attrattori culturali, naturali e turismo” delle Regioni obiettivo Convergenza. Il **POIn** inquadra il sistema di risorse ambientali, culturali e paesaggistiche in una dimensione interregionale, ritenuta necessaria per accrescere la massa critica delle proposte ed articolarla per sistemi reticolari, e strumentale al progetto di valorizzazione e promozione dedicata a targets turistici conseguentemente individuati. Le reti di fruizione ed il sistema socio-economico di supporto costituiscono le priorità del programma. L'inquadramento delle risorse da locale diviene interregionale:



Rete Interregionale (ad integrazione tematica, fisica, funzionale o naturalistico-ambientale): “Un sistema di integrazione, materiale ed immateriale presente e/o attivabile su scala interregionale tra Poli e attrattori culturali, naturali e paesaggistici di particolare pregio e qualità intrinseca, tali da configurarsi anche quali autonomi sistemi di offerta in grado di rispondere a specifiche esigenze e fabbisogni espressi dalla domanda turistica di riferimento”;

Polo turistico: “Un’area geografica fisicamente circoscritta in cui si concentrano attrattori culturali e/o naturali e/o paesaggistici di particolare pregio e qualità intrinseca, tale da rappresentare – se adeguatamente valorizzata con riferimento sia agli attrattori in essa localizzati, sia alle condizioni e servizi che ne determinano la relativa fruizione – una destinazione capace di attrarre visitatori e di determinare impatti positivi, diretti ed indiretti, sul sistema socio-economico complessivo”;

Attrattore culturale, naturale e/o paesaggistico: “L’elemento puntuale, areale, lineare ovvero l’evento culturale, le cui peculiarità e qualità intrinseche siano tali da attrarre flussi di visitatori”. Il Polo dovrebbe essere individuato in funzione della sua “turisticità” intesa come: “a) il grado di attrattività di un territorio dovuto alla presenza di attrattori naturali, culturali e paesaggistici inseriti in un contesto di qualità, che rappresentano la motivazione prevalente del viaggio; b) la capacità del territorio in cui si inseriscono gli attrattori di accogliere e trattenere i visitatori (capacità ricettiva e offerta di servizi complementari per la fruizione delle risorse), che rappresenta l’offerta turistica del territorio, rivolta non ad una domanda indistinta, ma ad alcuni precisi segmenti del mercato internazionale”.

RISORSE CITTA' MEDIE (DGR 282/2008)

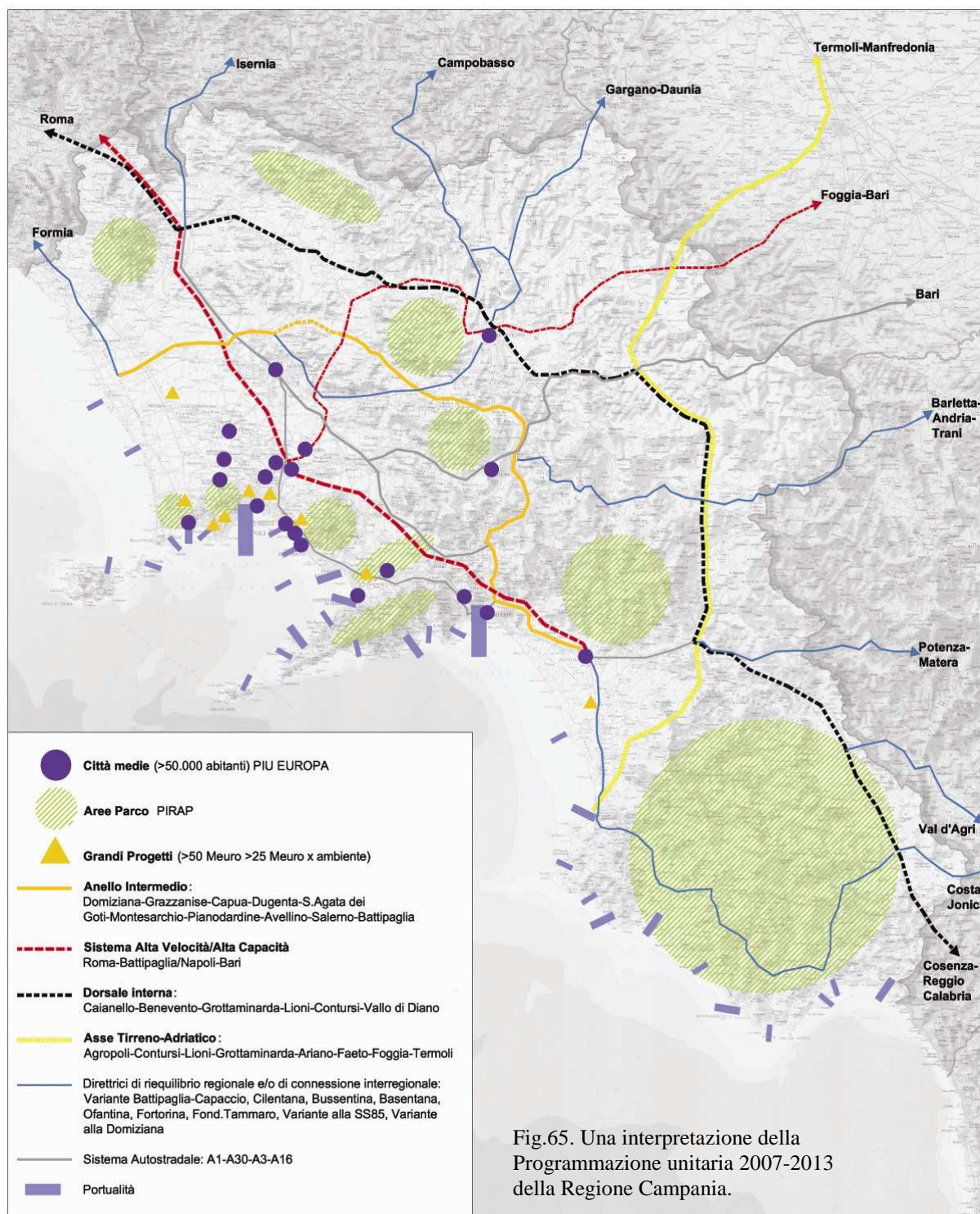
Comuni	Popolazione residente (Istat – 2006)	20% Quota pubblica da assegnare al raggiungimento dell'obiettivo del 35 % di raccolta differenziata	Totale (compreso cofinanziamento comune 10%)
Salerno	134.820	9.684.381,98	53.264.100,87
Giugliano in Campania	108.772	6.953.217,60	38.242.696,78
Torre del greco	88.372	6.380.591,93	35.093.255,62
Pozzuoli	82.535	6.216.748,01	34.192.114,04
Casoria	81.847	6.197.435,93	34.085.897,60
Caserta	79.432	8.129.647,15	44.713.059,34
Castellammare di Stabia	65.707	5.744.387,97	31.594.133,85
Afragola	63.486	5.682.044,76	31.251.246,17
Benevento	63.026	7.669.132,61	42.180.229,35
Marano di Napoli	58.996	5.556.010,97	30.558.060,34
Portici	59.442	5.568.530,14	30.626.915,77
Avellino	56.928	7.497.962,45	41.238.793,46
Ercolano	55.261	5.451.169,95	29.981.434,72
Cava de' tirreni	53.262	5.395.058,25	29.672.820,36
Aversa	52.857	5.383.689,94	29.610.294,69
Battipaglia	50.868	5.327.858,94	29.303.224,17
Acerra	50.808	5.326.174,75	29.293.961,11
Scafati	50.745	5.324.406,34	29.284.234,90
Casalnuovo di Napoli	50.287	5.311.550,34	29.213.526,85
Totale	1.307.451	118.800.000,00	653.400.000,00

Fig.64-65. Dall’analisi del PTR e della programmazione 2007-2013 si può proporre un’interpretazione complessiva: l’apertura interregionale si sviluppa attraverso il raccordo Alta Capacità Napoli-Bari tra Afragola e Foggia, potenziando ed adeguando la linea Napoli-Benevento per la Valle Telesina, mentre si ambisce al proseguimento dell’Alta Velocità fino a Battipaglia.

Su questo sistema di valenza nazionale si pone il progetto di completamento del Sistema Metropolitano Regionale.

Quest’ultimo dovrebbe contribuire al rafforzamento di un assetto regionale policentrico: a questo scopo la Regione investe su di un sistema di città, considerate medie per la dimensione demografica superiore ai 50.000 abitanti (19 città + Napoli), interessate dai Programmi Integrati Urbani PIU Europa, e sul sistema delle aree naturali protette nazionali e regionali, interessate dai PIRAP, molto simili ai precedenti Progetti Integrati. E’ prevista la modalità concorsuale tra i Sistemi Territoriali di Sviluppo per giungere all’Accordo

di Reciprocità, prevedendo per essi, tuttavia, poche risorse (500 Meuro), che non garantiscono l'incidenza delle politiche, considerando anche l'esclusione dei privati dai partenariati locali dei STS e dai partenariati Pirap e ricordando che, pur dichiarando la Regione di favorire l'azione associata, nella legge urbanistica regionale la pianificazione associata o intercomunale non è approfondita (come invece nella Legge urbanistica regionale della Calabria, per esempio). Emerge un potenziale scollamento (si direbbe un "anello debole" o mancante) tra la dimensione locale che si intende promuovere attraverso i Sistemi Territoriali di Sviluppo e l'apertura interregionale dichiarata nelle intenzioni delle politiche regionali: questo livello dovrebbe essere approfondito o nei Campi Territoriali Complessi che effettivamente seguono le innovazioni infrastrutturali (come la Tangenziale delle Aree interne, per esempio) o nei Piani Provinciali di Coordinamento. In questo senso si rileva l'assenza della pianificazione d'area nella Lr 16/2004 come raccordo tra strategia di area vasta ed operatività.



Sullo sfondo dell'autodeterminazione dei territori per lo sviluppo locale, le politiche urbane e infrastrutturali dell'Unione Europea si sono basate sulla categoria della rete, ovvero su un sistema di nodi e connessioni gerarchicamente articolati, con preminenza del sistema delle città medie a costituire “cerniera” tra le grandi regioni urbane (es. Londra, Parigi, Ruhr-Rhein, Milano) ed il resto del territorio, fino alle aree marginali, rurali o agro-naturalistiche, riattivate con il sostegno alla ruralità e alle identità locali, ma di fatto coinvolte nel processo di rafforzamento dei sistemi locali di sviluppo e di costruzione dello Stato delle autonomie e delle responsabilità (policentrismo).

In questo quadro di riferimento, il confine tra Sviluppo Locale e Localismo è spesso risultato labile soprattutto nelle regioni meridionali italiane, come si evince dal gap ancora presente rispetto alle capacità di programmazione delle altre regioni europee “in ritardo di sviluppo” (spagnole, tedesche). Lo Sviluppo Locale è basato sulla responsabilità istituzionale, sulla rendicontazione dell'azione di governo (accountability), sulla valorizzazione della partecipazione sociale finalizzata all'assunzione di decisionalità da parte dell'operatore pubblico, sulla progettazione transcalare nei luoghi (dal locale al globale) e integrata nei settori, nelle funzioni, nelle destinazioni, sul coinvolgimento dell'operatore privato a produrre il “bene comune”, dunque sull'espressione dell'efficacia ed efficienza dell'autonomia. Il Localismo si è manifestato come degenerazione dello Sviluppo Locale: frammentazione della spesa, nanismo dei progetti (fino a sostituire la spesa ordinaria con i fondi europei), scarsa capacità di governo e di decisione di fronte alla moltitudine delle istanze locali, eccesso di vocazionalità nei progetti proposti (Lo Cicero, 2008). Le valutazioni effettuate dagli istituti accreditati nel corso degli ultimi anni (Svimez, Banca d'Italia) hanno permesso di disaggregare i territori meridionali in produttori di sviluppo locale e semplici resistenze localistiche. Dalle analisi è emerso non solo il ritardo generale della Regione Campania ma anche l'affievolimento del ruolo guida di Napoli e della Campania rispetto al resto del Mezzogiorno. Nella prospettiva dell'autonomia fiscale locale e della scadenza del 2013, l'insufficiente capacità di attrazione di investimenti è risultata l'indicatore più significativo nella valutazione della programmazione regionale dei fondi europei.

In questo quadro di riferimento il PTR e la programmazione regionale unitaria 2007-2013 annunciano l'apertura interregionale delle politiche di sviluppo senza ancorarla al tema (trascurato) della Città Metropolitana, sempre più attuale nella riforma federalista in evoluzione: dunque, non sembrano coltivarne il progetto politico, culturale e amministrativo sotteso. Da 10-15 anni in letteratura sono mature le riflessioni sulla Città metropolitana

partenopea (Forte, 1993 e 2003), ma né il PTR né la programmazione 2000-2013 hanno focalizzato questa opportunità strategica, proponendo il sistema di città medie o dei sistemi territoriali di sviluppo come conseguenza di una scelta selettiva poco approfondita o addirittura di fatto redistributiva.

Dall'analisi dei documenti di pianificazione e programmazione regionale, emerge un'interpretazione possibile della Regione Urbana napoletana: si definirebbe, secondo quanto già individuato dalla tesi della Metropoli Regionale, a partire dal circuito anulare Domiziana-Valle Caudina-Salerno/Battipaglia (circa 4.413.822 abitanti su 202 comuni, il 77,4% della popolazione regionale secondo il rilevamento ISTAT 2001). Il circuito si realizza in parte per nuove realizzazioni ed in parte per miglioramento e potenziamento di tracciati esistenti: all'interno si definiscono i poli logistici di Marcianise-Maddaloni, Nola e Battipaglia, i tre Aeroporti di Grazzanise, Capodichino e Pontecagnano, la connessione AV/AC Roma-Battipaglia e Napoli-Bari. Il PTR nulla dichiara circa la portualità commerciale, presente in letteratura con la tesi della Città Porto alla Foce del Volturno e nel PTCP di Salerno con la delocalizzazione del Porto commerciale del capoluogo a Pontecagnano. Queste due localizzazioni rafforzerebbero il sistema del circuito della Metropoli Regionale, ora Regione Urbana. L'attenzione posta alla portualità turistica dal PTR suggerirebbe un maggiore approfondimento della parte commerciale di fronte all'evoluzione degli scenari mediterranei e globali complessivi. Dalla lettura comparata del PTR e della programmazione unitaria 2007-2013 appare uno scollamento tra la tesi policentrica dichiarata dal piano e le scelte di rafforzare un sistema di città (considerate medie perché con oltre 50.000 abitanti) che, di fatto, sono in gran parte componenti della agglomerazione urbana di Napoli. In questo modo si escludono nodi che, pur presentando dimensioni demografiche effettivamente minori, o sono localizzati lungo l'anulare intermedia o svolgono un ruolo di caposaldi relativamente all'Ambiente Insediativo di appartenenza (tesi condivisibile delle microregioni) e quindi supportano relazioni significative al fine del riequilibrio regionale (per esempio Telese, S.Agata dei Goti e Montesarchio per il Sannio, Ariano per l'Irpinia, Vallo della Lucania-Agropoli-Sapri-Roccadaspide-Sala Consilina per il Cilento). Neanche la tesi dei PIRAP, impostati sulla "vocazione naturalistica" di aree naturali (Parchi nazionali e regionali), appare sufficiente per agganciare effettivamente i territori oltre l'anulare intermedia al sistema policentrico regionale ricercato. Con la formula degli Accordi di Reciprocità ci si aspetta paradossalmente un contributo di visione da questi "sistemi policentrici secondari" che invece a loro volta necessitano di un disegno strategico sovralocale di riferimento, regionale o

interregionale, che né il PTR né la legge urbanistica regionale approfondiscono adeguatamente (pianificazione associata?).

A partire dalle esperienze di integrazione tra sviluppo urbano e nuova infrastrutturazione maturatesi in altri contesti (es. Lyon Satolas, Euralille), si auspica che l'innovazione relazionale infra-regionale ed inter-regionale (Tirreno-Adriatico) non si limiti ad un incremento di opportunità per le aree interne. Per evitare la settorialità dell'intervento e l'effetto tunnel nello spazio compreso tra i due capoluoghi di regione Napoli e Bari, occorre riconoscere la natura strategica di una questione urbana delle aree interne o periferiche (Garigliano, Matese, Fortore, Ofanto, Cilento e Vallo di Diano), ovvero di sistemi policentrici secondari o di riequilibrio regionale ed apertura interregionale, dando più peso agli Ambienti Insediativi che ai singoli Sistemi Territoriali di Sviluppo.

Le argomentazioni sviluppate portano a ritenere il Piano Territoriale Regionale espressione di una strategia ancora "attendista" e redistributiva, di incremento delle opportunità, orientata a completare processi da tempo attivati e dunque solo in ritardo di attuazione: in questo senso, uno strumento poco "innovativo".

CAPITOLO 3

LA SUB-REGIONE CILENTO ED IL SISTEMA TERRITORIALE DELLA CHORA VELINA

3.1. Il Cilento nella metropoli regionale della Campania

La lettura comparata del Piano Territoriale e della Programmazione regionale unitaria 2007-2013 evidenzia i due obiettivi generali del governo della Campania: l'apertura interregionale e il riassetto policentrico interno. Le due tesi non possono interpretarsi come "innovatrici" essendo presenti nelle proposte interregionali e regionali sin dagli anni '60: in questo senso la capacità innovativa potrà essere verificata soltanto nelle modalità attuative delle tesi espresse. In precedenza si è manifestata perplessità circa la distanza tra intenzioni programmatiche (*favorire l'azione associata locale*) e strumenti dedicati istituiti (*non approfonditi nella legislazione regionale*). In particolare, si è colta l'insufficiente definizione delle nuove connessioni proposte, spesso alla base di "campi territoriali complessi", immagine di una rete tra punti e non di una "direttrice", proposta in letteratura per le politiche di riequilibrio regionale e di rigenerazione socio-economica dei territori marginali (Forte, 1993).

La categoria della direttrice aspira a correlare matrice insediativa e connessione, sistema di risorse e operatori locali con nodi e flussi di rango regionale e interregionale. In una prospettiva più generale, la direttrice esprime l'intenzionalità di piano come "governo territoriale d'area", differenziandosi dal governo per accordi, spesso settoriali o monotematici, che non coltiva il senso dell'autonomia locale, quanto piuttosto il rapporto tra ente regionale erogatore e comunità locali verso le quali redistribuire gli "incrementi di opportunità". In questo senso il governo per accordi può essere causa dell'indebolimento del livello intermedio di pianificazione e di valutazione, da ritenersi viceversa strategico nelle politiche di riequilibrio territoriale.

Il governo territoriale d'area, sotteso potenzialmente alla categoria della direttrice, integra il riferimento alla "rete" di sviluppo con la relazionalità dei luoghi, ovvero coltivare la valorizzazione dei paesaggi (e del sistema dei beni culturali) che dal decentramento

legislativo degli anni '70 alla Riforma del Titolo V della Costituzione Repubblicana si configurano come prerogative delle autonomie locali.

Dall'analisi della legge urbanistica campana n°16 del 22 Dicembre 2004 si conclude che il governo territoriale d'area non riscuote fiducia presso le istituzioni regionali; per questo motivo la tesi policentrica appare più realistica nei nodi di coagulo dei flussi nazionali (nodi di rango nazionale Pontecagnano-Battipaglia, Afragola, Nola,...) che non nei territori periferici rispetto alla regione urbana napoletana ovvero rispetto al circuito Domiziana-Valle Caudina-Salerno/Pontecagnano. Il policentrismo non sarebbe, dunque, esteso al coinvolgimento del territorio regionale, ma limitato agli interventi infrastrutturali di maggior incidenza. Tuttavia proprio i territori marginali come il Matese, il Sannio il Cilento, interpretati nella storia istituzionale della Campania prima come aree di sistemazione, poi di possibile nuova localizzazione industriale (Valle dell'Ufita), infine di raccordo ambientale e naturalistico, risultano essere componenti strategiche delle politiche interregionali. Questi stessi territori andrebbero approfonditi primariamente come Ambienti Insediativi o microregioni (2° quadro di riferimento territoriale del PTR della Campania) che come aggregazione di Sistemi Territoriali di Sviluppo (3° quadro di riferimento territoriale del PTR), definendo una strategia territoriale di area vasta che eviti la frammentazione nei singoli STS, ovvero proponendo un'adeguata massa critica, necessaria alla selezione degli interventi ed all'efficacia della spesa regionale nel settennio 2007-2013. La tesi prevalente proposta dal PTR tra gli indirizzi strategici per i STS, invece, tendendo a confermare una "vocazione naturale alla natura", non approfondisce il ruolo di cerniera interregionale di questi territori, né le regole per il rafforzamento dei sistemi urbani minori presenti, oggetto delle pressioni abitative di riposizionamento regionale, che minano innanzitutto le aree agricole o aree C definite dalla pianificazione delle aree protette.

Tra i territori periferici della regione Campania si propone l'approfondimento del caso Cilento e dell'area corrispondente alla valle del Fiume Alento, sistema territoriale che insiste nell'antica Chora Velina, retroterra agricolo-militare di Elea-Velia, l'antica colonia focea fondata nel 540 a.C.. Si cercherà di proporre una strategia territoriale d'area, all'interno della quale valutare la riqualificazione paesaggistica e la rigenerazione funzionale del contesto insediativo del Parco Archeologico di Elea-Velia, interpretato come nodo del sistema policentrico complessivo.



Fig.66-67 Il Cilento costituisce l'appendice meridionale della Regione Campania e della Provincia di Salerno, generalmente riconosciuto come l'area delimitata dal Fiume Sele a Nord, il Vallo di Diano ad Est, il confine regionale a Sud e il Mar Tirreno (costa da Paestum a Sapri) ad Ovest. La sua orografia collinare e montuosa, interrotta solamente dalla piana del Vallo di Diano e dalla piana del Sele che la cinge a Nord, ne hanno da sempre caratterizzato la storia e la cultura, le forme insediative, le prospettive di sviluppo socio-economico per le popolazioni locali. In questo senso il Cilento si è differenziato sia dall'idoneità all'agricoltura intensiva della Piana del Sele sia dalla localizzazione industriale di Salerno, Battipaglia, Pontecagnano, presentandosi piuttosto come un avamposto nella regione Campania del "Mezzogiorno continentale" (Forte, 1993) lucano e calabro. La tesi dell'appartenenza geografica piuttosto che amministrativa si ritrova nelle proposte per l'istituzione del Parco Nazionale degli anni '80.

Morfologicamente il sistema cilentano costituisce una propaggine dell'Appennino lucano verso il Tirreno, segnato dalla successione di catene montuose in direzione Nord-Sud: a partire da est il Volturino, i monti della Maddalena che culminano nell'emergenza del Monte Sirino in Basilicata, ove converge anche la dorsale degli Alburni e del Cervati, quindi la successione del Chianello, Gelbison, Bulgheria e la singolarità morfologica del Monte Stella verso il Tirreno. Tra le catene montuose e le dorsali collinari si insinuano ambiti vallivi più o meno pianeggianti che si succedono dal versante tirrenico a quello ionico, evidentemente ben differenti dalle vaste piane delle Puglie, del Metaponto, della Piana del Sele o del piano campano.

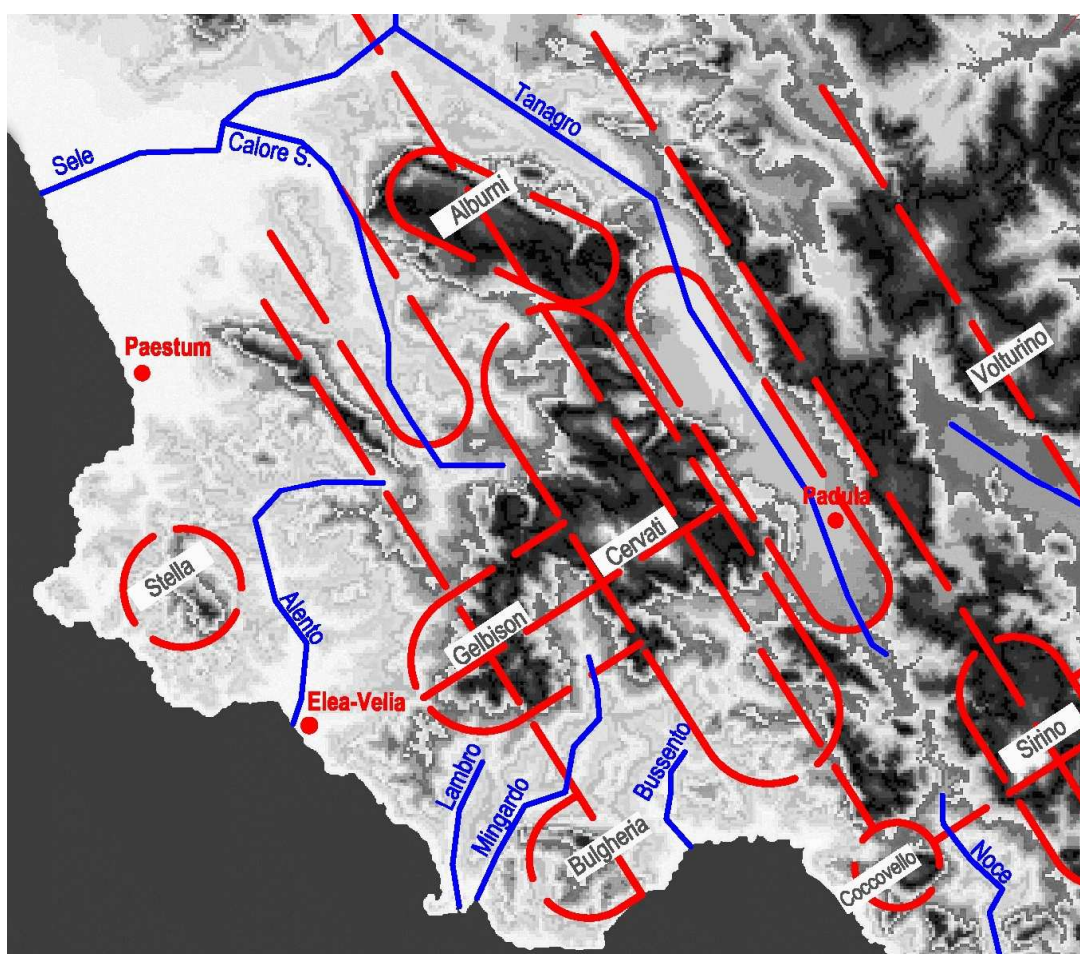


Fig. 68-69. Lungo queste valli si sono nel tempo realizzate le connessioni territoriali di rango regionale ed interregionale (Vallo di Diano, Valle del Bussento, Valle dell'Alento, Val d'Agri, Valle del Sinni, Valle del Noce), ovvero le fondovalli di collegamento che hanno permesso in alcuni casi anche l'idoneità localizzativa di contenuti agglomerati industriali e artigianali. Il sistema orografico e delle valli interne ha suggerito l'interpretazione dell'unità interregionale del Mezzogiorno Continentale (Proposta di legge "Tutela e sviluppo delle aree protette di interesse nazionale del Mezzogiorno Continentale", 6 Maggio 1988 stampato SdR n°1008, a cura dei senatori Coviello e Pinto) o della Macroregione Verde Agri-Cilento-Pollino (D'Auria, Ruocco, 2007).

Inquadramento interregionale: il Cilento nella Macro-regione verde infrastrutture e morfologie

- Conn. principali autostradali
- Conn. secondarie a scorr. veloce
- Connessioni di terzo livello
- Rete ferroviaria
- ▲ Nodi aeroportuali
- Nodi autostradali principali
- Nodi secondari
- Articolazione del territorio in province

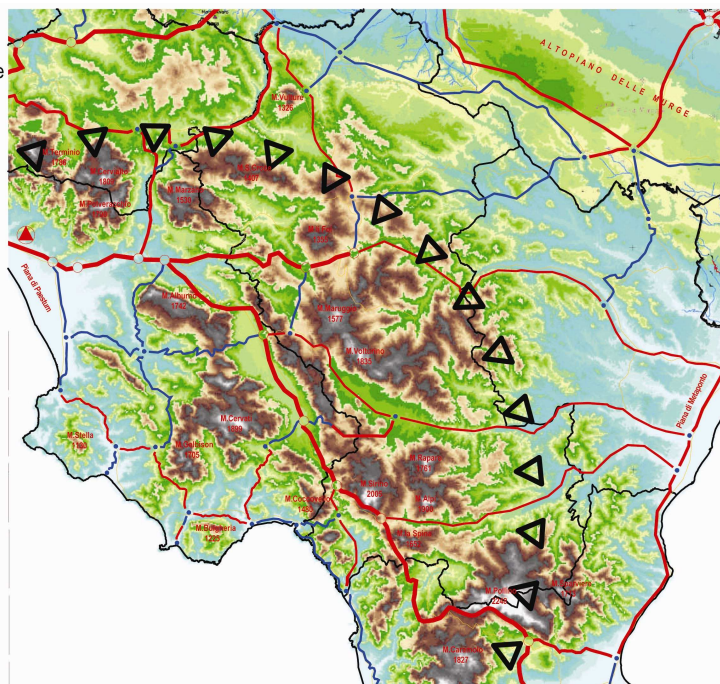
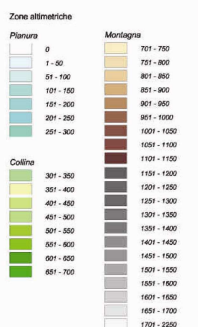


Fig. 68. Il Cilento nel sistema orografico del Mezzogiorno Continentale: infrastrutture e morfologie.

Fig. 69. Il Cilento nel sistema delle aree protette del Mezzogiorno Continentale (Macroregione Verde Agri-Cilento-Pollino): infrastrutture e aree protette.

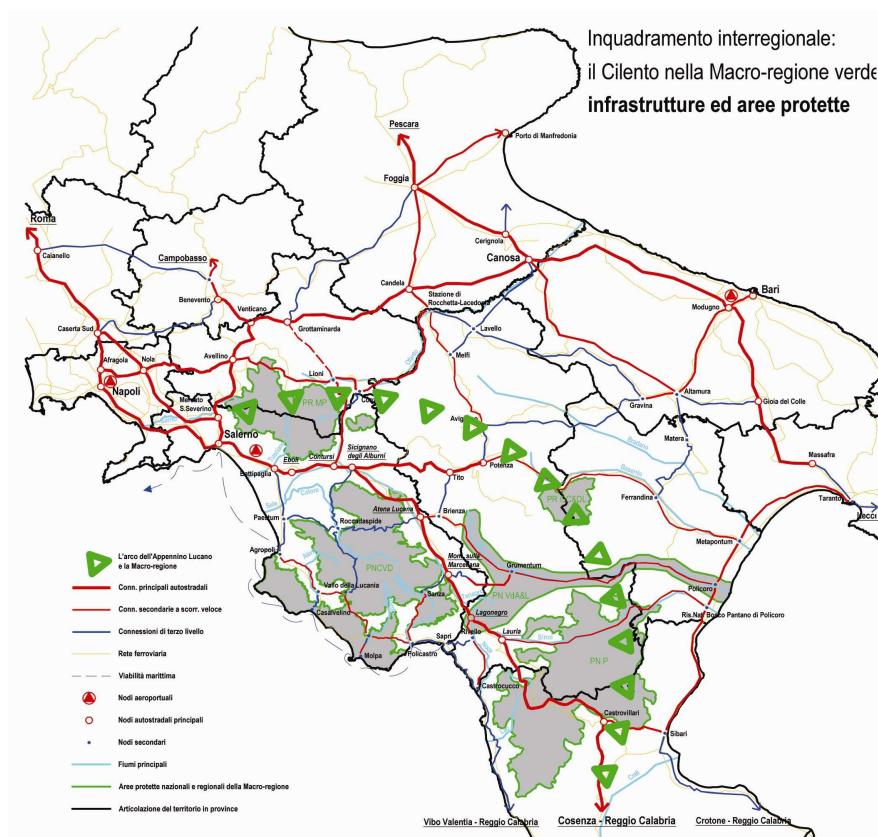


Fig. 70. Nella prospettiva di valorizzare il ruolo di cerniera del territorio cilentano verso la Calabria, la Basilicata e in parte la Puglia, la tesi della metropoli regionale della Campania (Forte, 1993) approfondisce il concetto di direttrice con *“l’obiettivo di raccordare a sistema risorse diffuse, luoghi urbani e potenziali mercati, su basi interregionali, riconoscendo a queste nuove modalità di relazione la capacità di strutturare il processo di sviluppo e quindi le decisioni di intervento”*. L’apertura dunque del sistema cilentano su basi di riequilibrio regionale e cerniera interregionale costituisce la prospettiva di cambiamento per la base economica territoriale, sulla quale innestare la qualificazione dell’offerta turistico-ambientale come ambito naturalistico di raccordo dell’intera “metropoli regionale”. Il recente potenziamento del corridoio autostradale A3 e della linea ferroviaria Napoli-Reggio Calabria garantiscono l’attraversamento del sistema territoriale, ma soltanto le direttrici trasversali locali e regionali possono determinare l’ancoraggio ai processi di cambiamento per i sistemi locali minori, così diffusi nel Cilento. Nella proposta tesi della Metropoli regionale si proponeva il sistema di aree protette territoriali degli Alburni, del Gelbison-Cervati, del Monte Stella, del Chianiello e del Bulgheria, alternate al potenziamento infrastrutturale Contursi-Vallo della Lucania-Lagonegro, in direzione Nord-Sud, e Capaccio-Roccadaspide-Sala Consilina, in direzione Tirreno-Adriatica, riconoscendo al Vallo di Diano il ruolo di piana di raccordo interregionale.

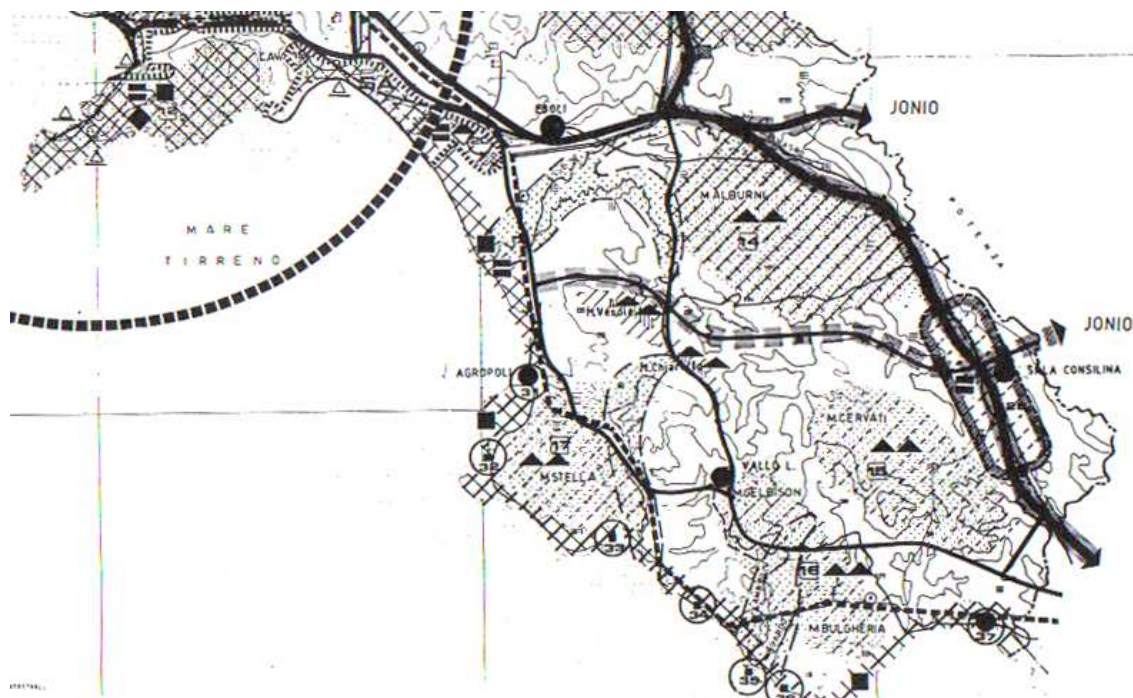
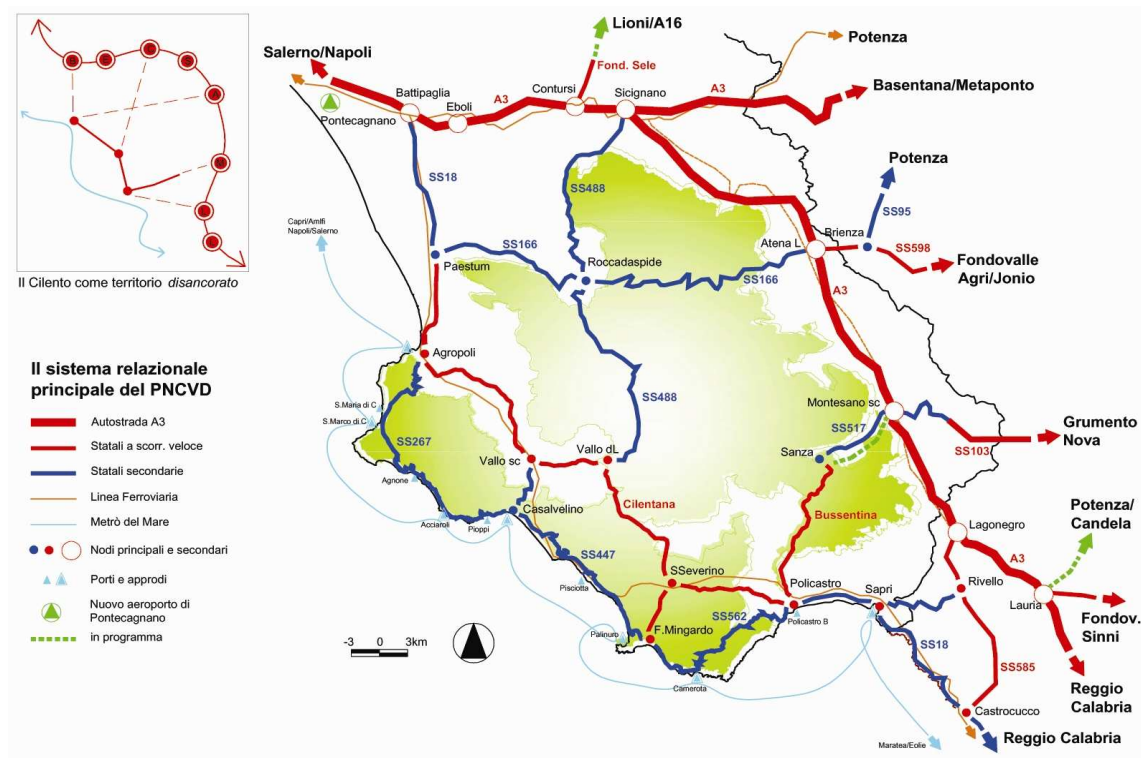


Fig. 71. Le proposte infrastrutturali per il Cilento nell’ambito della Metropoli Regionale intendevano risolvere le criticità cui era giunto il sistema della viabilità storica di attraversamento, basata sulla strada statale n°18 e sui pettini di diramazione verso il mare. La chiusura dei pettini con la viabilità costiera ha sbilanciato il sistema viario su un’offerta inadeguata rispetto alle prestazioni richieste dalla crescente pressione turistica del versante tirrenico, incrementando lo squilibrio tra costa ed entroterra (fonte: *“Schema preliminare di piano di sviluppo economico del Cilento”*, a cura del CESVIC, 1986)

Fig. 72. Questa condizione si è poi rigerarchizzata con la realizzazione della variante a scorrimento veloce alla SS18 da Capaccio a Policastro, lasciando tuttavia sospeso il collegamento all'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria sia verso Battipaglia (Capaccio-Battipaglia) sia verso Lagonegro (Policastro-Sapri-Rivello-Lagonegro). Il recente completamento della Bussentina SS517 ha permesso di "ancorare" la Cilentana nuova SS18 all'autostrada A3 in corrispondenza di Buonabitacolo nel Vallo di Diano, lasciando irrisolta la criticità dell'attraversamento della Piana del Sele e dell'area archeologica di Paestum.



3.2. Il Cilento nel Sistema dei Parchi del Mezzogiorno Continentale

- Aree protette e siti "Unesco" Patrimonio dell'umanità -

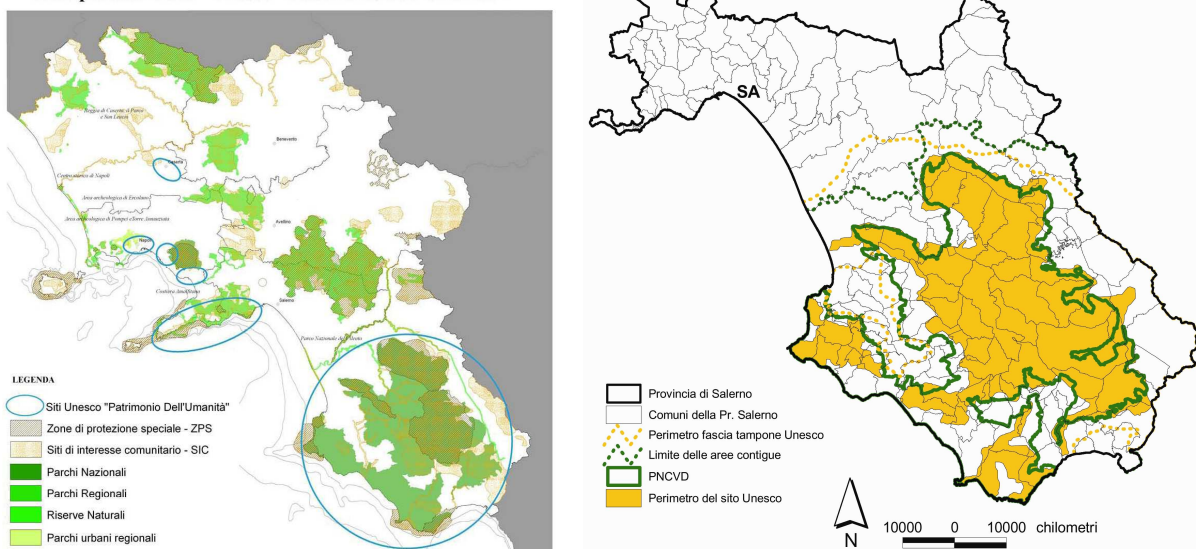


Fig. 73-74 Il Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano è stato istituito con legge quadro sulle aree naturali protette n°394 del 6 Dicembre 1991. Nel 1998 il Cilento è stato riconosciuto come Patrimonio Mondiale dell'Umanità secondo la categoria di "Paesaggio Culturale", interpretandone il valore

significativo dell'integrazione storica tra forme e aspetti naturali e caratteristiche del sistema insediativo. La perimetrazione definitiva del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano è giunta con DM 5 Giugno 1995, tutelando un'area vasta di 80 comuni, 1810 kmq e circa 230.000 abitanti, con una densità di circa 80 abitanti per kmq se si comprende l'intero perimetro comunale, o 52 ab/kmq limitatamente al perimetro tutelato: caratteristiche ben diverse rispetto a quelle di molte altre aree nazionali protette. Il rapporto artificio-natura è dunque una caratteristica peculiare di questo Parco Nazionale: infatti il riconoscimento Unesco non ha riguardato i caratteri naturali, proprio per la significativa presenza umana, ma il rapporto storico uomo-natura. Più precisamente l'Unesco ha riconosciuto nel Cilento la permanenza della traccia di una matrice insediativa storica basata sulle percorrenze collinari e montane est-ovest, particolarmente utilizzate nel corso dell'antichità greca e medioevale.

I criteri seguiti dall'UNESCO per comprendere il Cilento nel patrimonio mondiale dell'umanità sono stati:

criterion iii: Durante il periodo preistorico, e ancora nel Medioevo, la regione del Cilento servì come rotta chiave per le comunicazioni culturali, politiche e commerciali, in un modo eccezionale, utilizzando le creste delle catene montuose che corrono da est ad ovest e di conseguenza creando un paesaggio culturale di enorme significato e qualità.

criterion iv: In due tappe chiave dello sviluppo delle società umane nella regione mediterranea, l'area del Cilento costituiva l'unica via di comunicazione percorribile tra i mari Adriatico e Tirreno, nella regione mediterranea centrale, e ciò è chiaramente illustrato dal paesaggio culturale residuo di oggi.

PARCHI NAZIONALI (fonti Enti Parco e Ministero Ambiente)	Abruzzo, Lazio, Molise	Dolomiti Bellunesi	Cinque Terre	Monti Sibillini	Pollino	Stelvio	Cilento e Vallo di Diano
Superficie del Parco (kmq)	506,83	315,12	38,60	714,37	1925,65	1346,20	1810,48
Popolazione stimata*	10.000	89	4.649	12.216	43.868	12.000	93.691
Densità (ab/kmq)	19,7	0,3	120	17,1	22,8	9	51,75
%Sic/Zps**	91%	100%	26%	79%	?	83%	66%

* la popolazione stimata presente nel perimetro netto delle aree protette deriva dagli studi del Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio risalenti al 1998 (AP Il sistema delle aree protette, Alinea Firenze 2003); in altri casi la stima è stata fornita dall'Ente Parco stesso (Abruzzo e Stelvio).

** i dati sulla superficie riconosciuta Sic o Zps non considerano le sovrapposizioni possibili.

Fig. 75. Il Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano è la seconda area protetta nazionale più estesa d'Italia, ma con la più alta densità abitativa dopo le Cinque Terre, pur mantenendo una significativa percentuale di aree Sic/Zps sul totale del territorio. In particolare, i numeri relativi alla popolazione del Parco rendono impossibile attuare politiche esclusivamente mirate alla "semplice" tutela della natura, ma impongono approfondimenti circa l'integrazione con lo sviluppo socio-economico e culturale per le popolazioni presenti.

Fig. 76-77. La caratteristica natura dell'area protetta cilentana, di fatto marginale rispetto ai tradizionali fattori di sviluppo ma abitata da 230.000 abitanti, è comune a molte aree protette meridionali, dove le politiche regionali di sviluppo e riequilibrio si sono correlate dagli anni '70 e '80 con le politiche di tutela di significative risorse ambientali e paesaggistiche. Questa tradizione, più precisamente, si presenta con evidenza già nel cosiddetto Progetto 80 del Centro Studi e Piani Economici (Urbanistica n°57/1971), riguardante l'intero territorio nazionale. La proposta per il



Mezzogiorno si basa sull'individuazione di sistemi urbani monocentrici e policentrici, gerarchicamente correlati, raccordati da direttrici e unità ambientali.

All'impostazione del Progetto 80 si collega la Proposta di legge Coviello-Pinto (6 Maggio 1988) che propone l'istituzione del Parco del Cilento nel sistema più complessivo delle aree protette del Mezzogiorno Continentale. La dimensione interregionale del sistema di aree protette, naturalmente, comporta l'integrazione delle stesse con un sistema di infrastrutturazione basato su connessioni esistenti, da potenziare e da realizzare ex novo. Si evidenzia per il Cilento il completamento della variante alla SS18 fino a Policastro e l'eventuale raccordo con la Fondovalle del Noce in corrispondenza di Rivello; il potenziamento della connessione di Vallo della Lucania verso Atena Lucana e verso Nord con l'alternativa di raccordo su Battipaglia o su Contursi. In particolar modo la proposta si caratterizza per l'apertura del sistema cilentano verso le valli lucane dell'Agri e del Sinni.

Fig. 76. Le proiezioni territoriali del Progetto 80

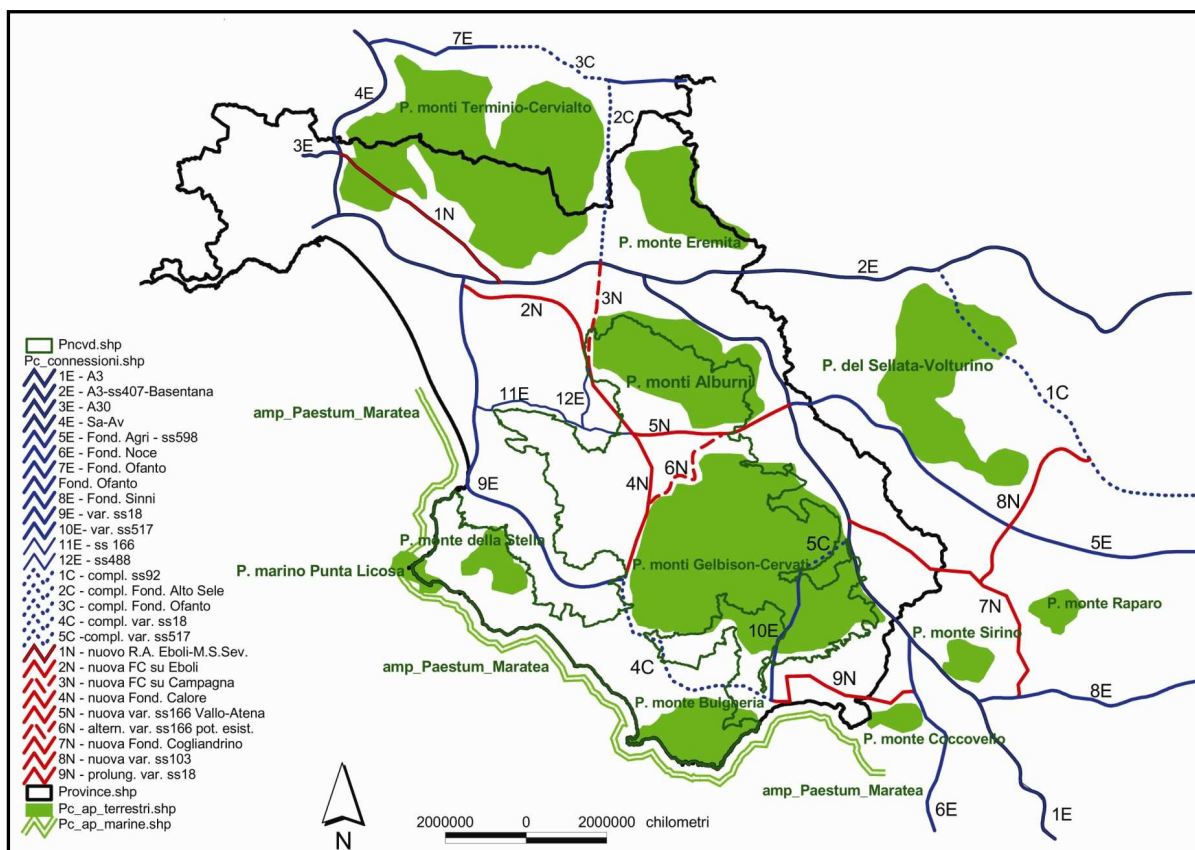


Fig. 77. Le proiezioni territoriali della Proposta di legge Coviello-Pinto (rielab. da Caputi P.G., Forte F. (1993))

3.3. Identità, paesaggio e strategia nell'interpretazione della sub-regione Cilento

Le tesi della metropoli regionale per la Campania e del Sistema di aree protette del Mezzogiorno Continentale confermano una tradizione del pensiero di governo del territorio impegnato nel rilancio delle aree marginali meridionali attraverso il loro coinvolgimento in processi urbani più dinamici (il ruolo della direttrice) e la valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali presenti. In questo senso l'istanza di tutela delle identità storiche e paesaggistiche è stata sempre proposta con l'obiettivo di creare le condizioni necessarie al superamento della marginalità socio-economica e culturale delle popolazioni dei territori come il Cilento. Causa prima della marginalità è stata sicuramente la difficile orografia collinare e montuosa che ha reso critica l'idoneità localizzativa per sistemi produttivi moderni e per sistemi urbani competitivi ed attuali.

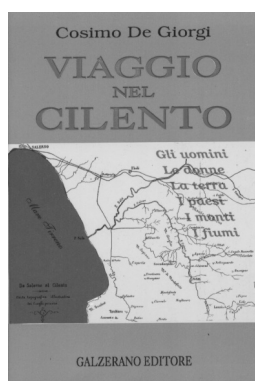
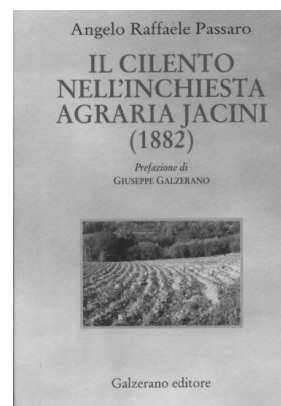
L'identità storica del territorio cilentano, come in molti altri casi dell'Italia meridionale, si è costruita nel tempo intorno all'immagine ora della "marginalità" della condizione socio-economica e culturale, ora della "meraviglia" per la significatività dei valori paesaggistici presenti.

"(...) La mancanza di forti agglomerazioni di popolazione congiunta al difetto di buone vie, fa sì che i prodotti agricoli superflui ai bisogni del consumo locale, esportati altrove, diano al misero produttore un compenso di molto inferiore alle spese ed ai sudori versati per produrli. Si che il notato vantaggio ne rimane soffocato: e l'agricoltura deve necessariamente languire.

*(...) Niun rapporto ben defluito e stabile esiste fra la **pastorizia e l'agricoltura**, sia pel letame di cui questa ha bisogno, sia per la quantità di foraggio che la prima può avere dall'altra. Ed è raro il caso di vedere unite insieme con giusta proporzione le due industrie sorelle.*

*(...) Trovar danaro per lo sviluppo dell'agricoltura e dell'industria pastorale è vano sperarlo. **Talora l'interesse supera il 30 per cento**"*

(A.R. Passaro, 1882)



*"(...) La mancanza di **strade carrozzabili** non solo non fa sentire alle classi agiate certi bisogni propri d'ogni popolo civile, ma lasciando **inerte ed inoperoso il capitale** nelle mani dei più ricchi proprietari concorre a mantenere **la miseria e la fame** nelle classi agricole ed operaie e ne favorisce indirettamente l'emigrazione.*

*(...) **Il quadro è desolante**, ma pur troppo è vero. Ho voluto narrare i fatti, non fare apprezzamenti. Ora, con queste condizioni si presenta dinanzi agli occhi del contadino una splendida fantasmagoria, che lo alletta, lo trascina a sé: **voglio dire l'emigrazione**. E egli l'accetta come uno dei minori mali possibili"*

(C. De Giorgi, 1882)



“Poi i monti si fanno indietro: gli ulivi (...) si radunano, le creste salgono sino a Monte Stella, il mare torna, si stende, grigio infinito, sull’ultimo gradino del foro, e s’alza il sipario, ci viene incontro la Valle dell’Alento appare Elea...”

*...Dall’altura di Velia avevo guardato a sinistra Palinuro colla meraviglia che fa una pietra enorme resa aerea per la distanza (...)
Il porto di Palinuro ha le cassette bianche, e l’ultima è rosa: sembrano sulle prime biancheria stesa ad asciugare, e poi blocchetti di gesso”
(G.Ungaretti, 1932)*

La fase di sviluppo del settore turistico, a partire dagli anni '50, ha provato a proporre modelli di sviluppo alternativi, fondati sulla valorizzazione delle risorse naturali come la costa tirrenica. Non sempre questo modello ha assunto forme sostenibili ed effettivamente integrate nel tessuto socio-economico locale: l’istituzione del Parco Nazionale nel 1991 ha inteso definire un sistema di valori e di regole generali per disciplinare le forme di valorizzazione turistica ed ambientale, soprattutto con l’obiettivo di coinvolgere le risorse culturali e paesaggistiche delle aree interne e, dunque, riequilibrare la pressione sulle aree costiere.



Fig. 78-79. Le “cassette bianche” di Palinuro nel 1956, come descritte da Ungaretti nel 1933 (Foto Ivone) e l’esito nel 2008 delle politiche locali di sviluppo residenziale e turistico. E’ evidente la perdita di qualsiasi identità della forma insediativa e la dequalificazione conseguente dell’offerta turistica.

L’esperienza del Parco Nazionale per il Cilento, dunque, come già delineatosi nella Proposta di legge Coviello-Pinto (Maggio 1988), assume significato al di là della rispondenza alle disposizioni della legge quadro sulle aree protette L. 394/1991: le proposte di tutela dei paesaggi cilentani sono da inquadrare nella più generale istanza di sviluppo socio-economico del territorio per superare la “marginalità” e disciplinare la valorizzazione e la fruizione della “meraviglia”. Più in generale, le recenti innovazioni in tema di Paesaggio con la Convenzione Europea del Paesaggio (2000) e il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (Dlgs.42/2004)

hanno riconosciuto il valore della tutela paesistica estesa a tutto il territorio e dunque la necessaria e sistematica correlazione con l'istanza di sviluppo e di innovazione.

Una ricerca condotta presso il Centro Interdipartimentale di Ricerca in Urbanistica "A. Calza Bini" dell'Università degli Studi di Napoli Federico II (D'Auria, De Falco, Ruocco, 2007) ha approfondito la correlazione tra sistema delle tutele delle identità paesaggistiche e strategie territoriali di sviluppo per il Cilento, nel duplice obiettivo di aprire il sistema Cilento alla dimensione interregionale e valorizzare le identità locali.

La ricognizione del territorio ha rilevato il sistema delle risorse naturali e culturali e la matrice insediativa storica, secondo le sue molteplici forme di integrazione con il paesaggio naturale (insediamenti a crinale, a rilievo, di fondovalle, a versante, rapporto borgo madre collinare-marina sottostante). Dall'individuazione del sistema delle risorse naturali si è dedotto il sistema dei valori di paesaggio secondo la tradizione geografica, ovvero la conformazione naturale dei luoghi, successivamente interpretata attraverso una lettura semiologico-percettiva come configurazione strutturale e formale. La configurazione strutturale rappresenta i segni incidenti e strutturanti il territorio, e ne specifica le componenti di tipo fisiografico e tecnologico. Allo scopo di definire questi aspetti sono stati individuati i segni incidenti secondo l'alternanza geopedologica prevalente (carbonatica e flyschioide), determinante nel caratterizzare la conformazione naturale dei paesaggi cilentani. Successivamente sono stati rilevati i segni dell'antropizzazione: sistemi insediativi e connessioni della viabilità storica nord-sud ed est-ovest. Questi segni, incidenti la conformazione naturale o configurazione strutturale del territorio, sono stati poi riaggregati per ambiti definibili omogenei, le *macrostrutture*, comprendenti unità pur differenti nelle caratteristiche elementari ma convergenti come sottoinsieme morfologico-percettivo del territorio cilentano.

Nella consapevolezza che gli atti che annunciano il futuro incidono sulla forma sensibile, la costruzione di una strategia di sviluppo è sempre da ricondurre ad una relazione tra elementi: la strutturazione della lettura del paesaggio non suggerisce semplicemente modalità di valutazione ex post delle azioni di conservazione e trasformazione, ma intende caratterizzare la stessa fase del piano e del progetto di innovazione. Tuttavia si ritiene che le "politiche per il paesaggio" non possano tradursi linearmente in politiche di sviluppo socio-economico, ma che debbano essere considerati "premessa abilitante" i progetti di trasformazione con funzione preventiva e di indirizzo secondo relazionalità virtuosa.

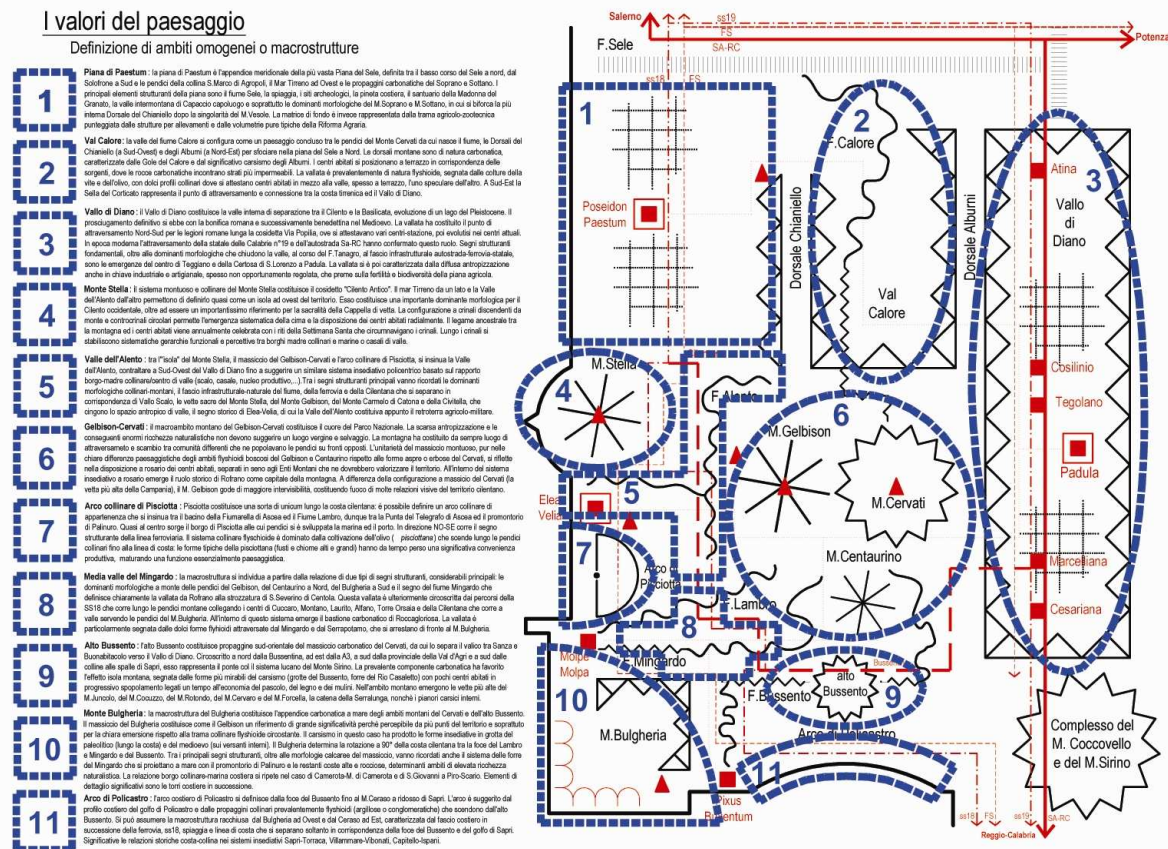


Fig. 80. . L'individuazione di macrostrutture di paesaggio a partire dalla riaggregazione dei segni incidenti la conformazione naturale del territorio, o configurazione strutturale. Ciascuna macrostruttura può essere definita da un unico o da più distretti visivi, all'interno dei quali, attraverso ricognizione per circuiti di lettura, si è condotta la rilevazione della configurazione formale dei paesaggi (elementi segnici).

Dalla strutturazione degli valori del paesaggio si è costruito un sistema di macroaree di progetto in funzione delle identità territoriali storiche (da tutelare) o proponibili (da introdurre), funzionali a svolgere il ruolo di componenti strategiche per il riequilibrio territoriale della sub-regione e per l'apertura interregionale.

Ciascuna macroarea di progetto è descritta da una "relazione di struttura" ovvero da una possibile correlazione tra forme e strutture dell'identità e forme e strutture dell'innovazione.

Si delinea il significativo tentativo di definire meccanismi di aggregazione tra gli enti locali, utili alla costruzione di strategie di sviluppo, con modalità alternative rispetto a quanto proposto dal Piano Territoriale Regionale della Campania che conferma per il Cilento il perimetro delle Comunità Montane (paradossalmente indebolite dalla legge di riforma Lr 12/2008 precedente quella di approvazione del PTR medesimo o Lr 13/2008) e la "vocazione naturale alla natura". Nella ricerca condotta, viceversa, il confronto tra la storia istituzionale del Parco per il Cilento (tesi Coviello-Pinto) e la ricognizione dei valori del Paesaggio ha permesso di definire macroaree di progetto a partire da macrostrutture di paesaggio e di

Proiezioni territoriali del modello programmatico e Macroaree di progetto

- 1) Agropoli-Capaccio
la Porta Nord del Parco
- 2) Alto Bussento
la rete dei centri montani
- 3) Gelbison-Cervati
il sistema a rosario attorno al "cuore" del Parco
- 4) Monte Stella
crinali, controcrinali e transetti costa-collina
- 5) Pisciotta
la "perla" del Parco
- 6) Bulgheria
la terrazza costiera
- 7) Policastro-Sapri
la Porta Sud del Parco
- 8) Sicignano-Polla
il nodo produttivo interregionale
- 9) Val Calore
nodi e connessioni nella "vigna" del Parco
- 10) Media Valle dell'Alento
i transetti fiume-collina
- 11) Chora velina
la Porta del Mare per l'entroterra vallivo
- 12) Vallo di Diano
il sistema urbano policentrico del Diano
- 13) Media Valle del Mingardo
tra il fuoco di S. Severino e l'arco della SS18

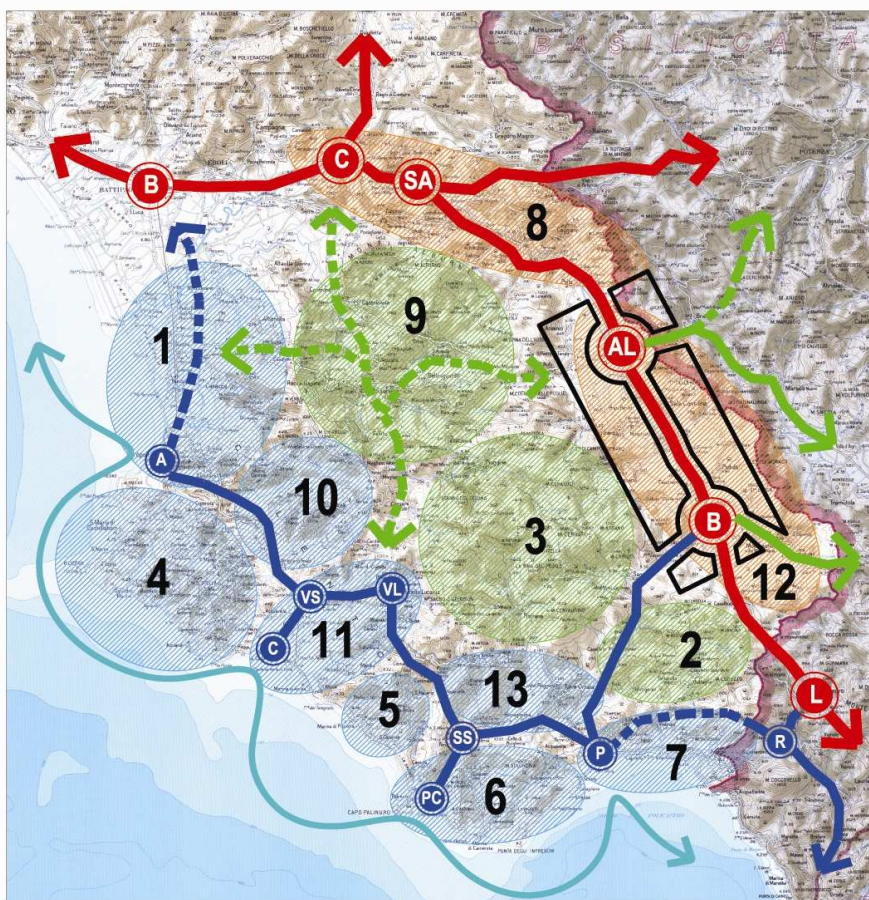


Fig. 81. Modello programmatico del piano strategico definito nella ricerca condotta nel 2005-2007. Si evidenzia la differente aggregazione degli enti locali non secondo perimetri amministrativi (tesi del PTR) ma secondo il ruolo che assume la macroarea di riferimento nel disegno strategico generale.

predisporre un conseguente piano strategico articolato per “Progetti Bandiera” che coinvolge ciascuna macroarea secondo il ruolo assunto nel disegno generale. Il passaggio dalle macrostrutture di paesaggio alle macroaree di progetto comporta riformulazioni delle “aggregazioni d’area” funzionali a selezionare determinate relazioni piuttosto che altre. In questo senso la macrostruttura della Valle dell’Alento, per esempio, si divide in due macroaree: Media Valle dell’Alento e Chora Velina. Quest’ultima insiste su buona parte del retroterra agricolo-militare dell’antica colonia focea di Elea o romana di Velia: la sua individuazione è funzionale all’approfondimento delle relazioni sottese al Sistema Locale del Lavoro di Vallo della Lucania ovvero Vallo-Casalvelino-Ascea, che l’interpretazione per Comunità Montane del PTR non coglie. Questa interpretazione appare fondamentale premessa alla ricerca di modalità di superamento della dicotomia costa-entroterra, per tentare da un lato di riequilibrare le pressioni costiere, specialmente nell’area di contesto del Parco Archeologico di Elea-Velia, e dall’altro di coinvolgere nel processo di valorizzazione

turistico-ambientale anche le aree interne.

Il transetto costa-entroterra costituito dalla connessione Vallo-Casalvelino-Ascea è, inoltre, da interpretare come componente di una direttrice trasversale Porto di Casalvelino-Vallo della Lucania-Valle del Calore-Atena Lucana, parallela alla Bussentina a valle (Porto di Policastro-Buonabitacolo) ed alla connessione Agropoli-Contursi a monte, riproposta di recente dal PTR e dal PTCP di Salerno. Le tre trasversali si configurano come direttrici territoriali di riequilibrio e apertura interregionale verso le valli lucane dell'Agri e del Sinni o verso la Valle dell'Ofanto.

3.4. La valle dell'Alento come Chora Velina

3.4.1. Le forme della terra

Fig.82. L'ambito di riferimento della ricerca è costituito dalla Valle dell'Alento che si conclude a mare in corrispondenza del sito archeologico di Elea-Velia. Più precisamente, il promontorio del Castello di Velia divide il vasto bacino dell'Alento dal meno esteso bacino del torrente Fiumarella che discende dall'abitato di S.Barbara di Ceraso.



L'intero sistema vallivo si apre alla Valle del Calore a partire dalla dorsale montuosa principale che da Monte Scuro attraversa il Monte Gelbison (la vetta più alta 1710m slm) ed il Monte Falascoso. Il bacino del Calore è separato da quello dell'Alento dal crinale che connette la cima della Civitella, la sella di Stio Cilento, il varco di Magliano e la dorsale del Monte Chianello (unico massiccio a prevalenza carbonatica del sistema a prevalenza flyschioide). Dalla sella di Stio (Fraz. Gorga) nasce il corso dell'Alento, con percorso iniziale da Est ad Ovest, quindi deflusso a Sud verso Velia. In corrispondenza del Monte S.Leo di Cicerale l'affluente del vallone Corbella si immette nell'Alento: dal Monte S.Leo, che sovrasta la diga sull'Alento di Piano della Rocca, si dirama in direzione nord-sud il crinale che termina nella vetta del Monte Stella, dal quale discendono verso la Valle dell'Alento, verso mare e verso Punta Licosa una serie di crinali e contro crinali disposti a stella, lungo i quali si posizionano i centri abitati del cosiddetto Cilento Antico. Ad est della valle, dal Monte Scuro si dirama verso ovest il crinale di Velia, al centro il crinale che conduce alla vetta della Madonna di Catona e ad est il crinale che divide la Valle del Lambro da quella del Mingardo e che si conclude con il promontorio di Palinuro. La parte centrale del sistema è segnata dal succedersi di crinali che discendono verso mare a partire dalla dorsale principale del Monte Gelbison, che a loro volta definiscono le valli minori dei principali affluenti del Fiume Alento (Vallone di Ostigliano, Vallone di Orria, Fiumara della Selva dei Santi, Torrente Fiumicello, Fiume Badolato, Fiume Palistro) e

terminano ciascuno con un centro abitato su crinale o su rilievo: a partire da nord verso sud Ostigliano, Perito, Orria, Gioi, Salento, Castelnuovo, castello di Velia, Ascea capoluogo.

I valori naturali e paesaggistici delle dominanti morfologiche del sistema vallivo si arricchiscono della sacralità delle vette con il sistema dei santuari della Madonna della Stella, della Civitella, del Gelbison e della Catona, componenti del sistema sacrale territoriale della devozione mariana (le rete delle 7 sorelle").

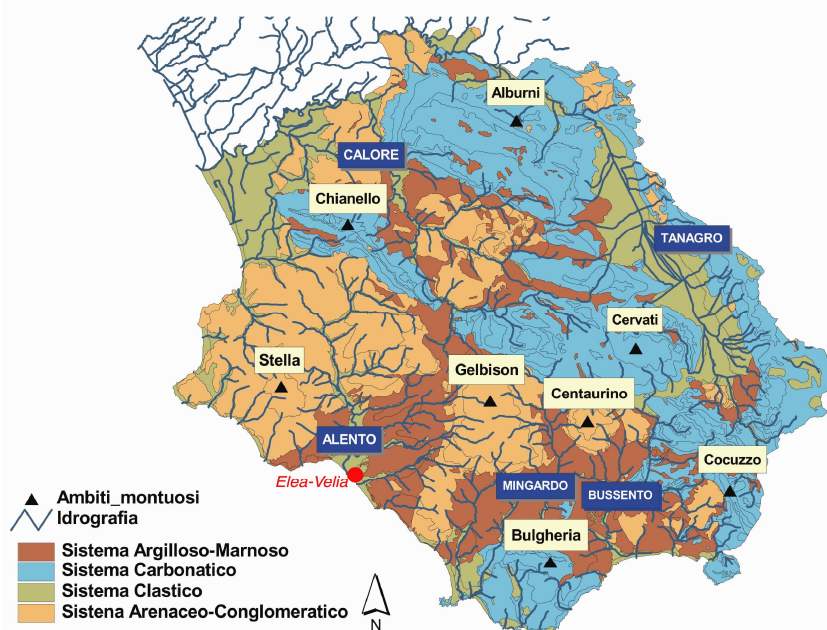


Fig.83. Nell'inquadramento geologico della Valle dell'Alento, si definisce a nord la dorsale carbonatica del Monte Chianello, quindi si diramano ad ovest e sud-est i rilievi montuosi e collinari su base prevalente flyschioide (emergenze del Monte Stella e del Gelbison) e la parte centrale a prevalenza argilloso-marnosa, all'interno della quale si pone il sistema alluvionale (clastico) relativo ai corsi fluviali e torrentizi. Il promontorio di Elea-Velia è un terminale del sistema argilloso-marnoso.

3.4.2. I luoghi della storia

Fig.84. Le caratteristiche orografiche del territorio cilentano hanno favorito nel tempo la localizzazione di alcune civiltà e non di altre. Nell'antichità i greci colonizzarono il territorio e si mossero lungo i percorsi istmici trasversali di collegamento tra il Tirreno e lo Jonio: le città più importanti furono Elea alla foce dell'Alento e Poseidonia nella Piana del Sele. I Romani, dopo aver conquistato queste città o conseguito alleanze con esse, sfruttarono il passaggio nord-sud lungo il Vallo di Diano, dopo averne avviato la bonifica, e costruirono la via Popilia: le connessioni romane cercavano di bypassare l'accidentata orografia del Cilento. In epoca medioevale si diffuse una fitta rete insediativa del monachesimo italo-greco attraverso le forme successive dell'eremo (solitudine),

della laura (aggregazione non stabile) e del cenobio (piccola azienda agricola e nucleo generatore di molti centri abitati successivi). I monaci italo-greci trovarono favorevole l'orografia collinare e continuarono ad utilizzare le percorrenze di crinale. Il sistema insediativo conseguente, spesso alla base dei futuri insediamenti, accomuna il Cilento ad altri territori dell'Alta Calabria e della Lucania (Mercurion e Latinanion).

In epoca angioina una serie di fortificazioni a difesa contro i saraceni hanno segnato il paesaggio costiero.

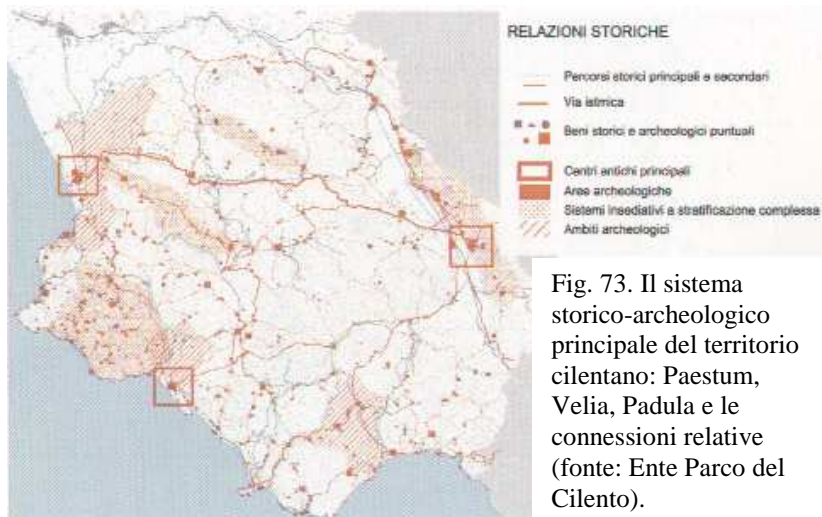


Fig. 73. Il sistema storico-archeologico principale del territorio cilentano: Paestum, Velia, Padula e le connessioni relative (fonte: Ente Parco del Cilento).

La Baronia dei Sanseverino di Diano (Teggiano) favorì l'insediamento dei monaci certosini: nel 1306 fu eretta la Certosa di Padula, dedicata a San Lorenzo, fulcro della bonifica e del successivo acculturamento del Vallo di Diano.

Si può quindi descrivere in sintesi il sistema storico-archeologico principale del Cilento considerando i tre centri principali di Posidonia-Paestum, Elea-Velia e la Certosa di Padula, con le

conseguenti connessioni: la cosiddetta via istmica Paestum-Padula attraverso la Valle del Calore, e la cosiddetta Via del Sale che da Elea-Velia, passando per il Gelbison e le pendici del Cervati, conduce a Padula e, in corrispondenza di Sanza o del Bussento, incontra la via che da Policastro conduce al Vallo di Diano. Lungo le piane retrostanti di Paestum, Velia e Policastro è possibile individuare il sistema di relazioni che la città principale intratteneva con il proprio retroterra agricolo-militare (Chora). Viceversa lungo i crinali o i versanti degli Alburni, del Chianello, del Monte Stella è possibile ritrovare le tracce di sistemi insediativi particolarmente complessi strutturatisi soprattutto in epoca medioevale, come il sistema di cappelle rupestri tra la Valle dell'Alento e del Calore.

Fig.85. La colonia focea di Elea aveva strutturato una rete di insediamenti nelle aree interne della Valle dell'Alento, complessivamente riconosciute come Chora Velina: alle finalità difensive si accompagnavano finalità produttive per i bisogni della città. L'area non è stata completamente sottoposta a indagini e scavi, che potrebbero specificare il sistema di relazioni. Tra queste è generalmente riconosciuta la percorrenza verso l'interno che dal crinale di Velia si diramava verso il Monte Gelbison, punto focale dell'intera Valle dell'Alento e da qui, attraverso probabilmente il passaggio naturale tra il M.Gelbison e il Monte Scuro, proseguiva per la Raia del Pedale tra gli attuali centri di Rofrano e Sanza fino al Vallo di Diano. Il possibile uso di questa percorrenza per scambi commerciali con le aree interne ha fatto parlare di una "Via del Sale", tuttavia degna di ulteriori approfondimenti. Sicuramente la colonia focea intratteneva rapporti sistematici anche con le popolazioni indigene. Il sistema difensivo principale si svolgeva lungo l'arco orografico che sovrasta la valle dell'Alento: Punta della Carpinina e Torricelli ad ovest, Moio della Civitella al centro, Castelluccio a sud-est. Particolarmente importante è il sistema insediativo della collina della Civitella, dove era presente una fortificazione greca (*frurion*) e forse poi lucana. Il sistema insediativo storico risulta particolarmente interessante perché l'orografia collinare ha strutturato anche gli insediamenti successivi, a partire da quelli medioevali dei monaci italo-greci: la debole crescita demografica che ha caratterizzato l'area cilentana nel corso del tempo ha permesso di confermare il sistema insediativo storico, caratterizzandosi il paesaggio antropico per una ricca stratificazione urbana e rurale. Soltanto successivamente, a partire dalla relativa crescita degli scambi commerciali e con il venir meno delle necessità difensive, gli insediamenti di fondovalle cominciarono a svilupparsi maggiormente rispetto ai borghi-madre in collina (ad esempio Vallo della Lucania rispetto a Novi Velia); a partire dagli anni '50 e '60 del secolo XX l'economia turistica ha rafforzato le "marine" rispetto ai borghi collinari

(Sapri rispetto a Torraca per esempio, Marina di Ascea rispetto ad Ascea capoluogo, Marina di Casalvelino rispetto a Casalvelino capoluogo), con meccanismi e processi redistributivi simili, riconducibili a tipi (D'Auria, De Falco, Ruocco, 2007). La linea ferroviaria Napoli-Reggio Calabria rafforzerà ulteriormente il ruolo degli insediamenti di fondovalle, ovvero gli scali dei centri di collina (scali di Omignano, Vallo, Casalvelino, Ascea).

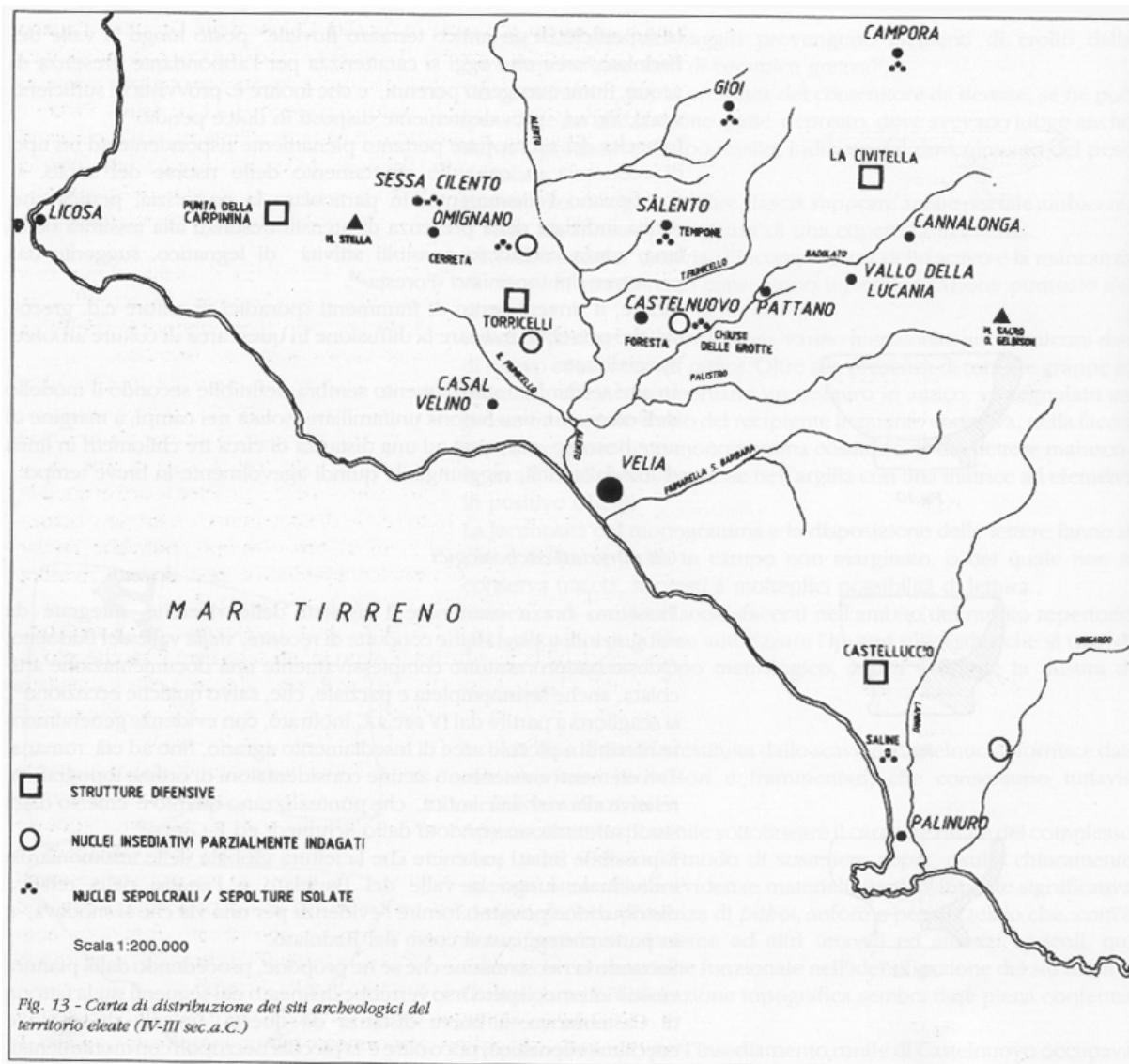


Fig. 85. . Rappresentazione del territorio che generalmente si associa alla cosiddetta Chora Velina o retroterra agricolo-militare della colonia focea di Elea (fonte: Greco G., Vecchio L. (1992))

3.4.3. Il transetto costa-entroterra: il Sistema Locale del Lavoro di Vallo della Lucania

L'antica Chora Velina si configura come un ambito di connessione tra i luoghi di fondazione focea (la costa) e il retroterra di raccordo con le aree interne, lungo le aste fluviali o lungo i crinali collinari di percorrenza sud-ovest – nord-est. Questo principio insediativo attualmente corrisponde al Sistema Locale del Lavoro di Vallo della Lucania, che conferma il carattere di interdipendenza interna di queste aree. Tuttavia il ruolo della Valle dell'Alento va valutato all'interno del sistema complessivo del Cilento. Nella ricerca 2005-2007 (D'Auria, De Falco, Ruocco, 2007) l'analisi storica della popolazione presente nell'area dal Fiume Sele al confine regionale ha evidenziato l'evoluzione da un sistema di equilibrio costa-entroterra verso una polarizzazione crescente di alcuni punti come

Agropoli-Capaccio, Vallo della Lucania, Sala Consilina, Camerota, Sapri, parallelamente allo spopolamento delle aree centrali della Val Calore e dell'ambito montano del Gelbison-Cervati, ovvero le aree interne di maggior valore naturalistico e paesaggistico. Queste aree costituiscono gli ambiti interessati dal potenziamento infrastrutturale delle trasversali Agropoli-Contursi, Capaccio-Atena Lucana, Vallo-Contursi, Vallo-Atena Lucana, Bussentina: le soluzioni proposte tendono generalmente a potenziare connessioni esistenti.

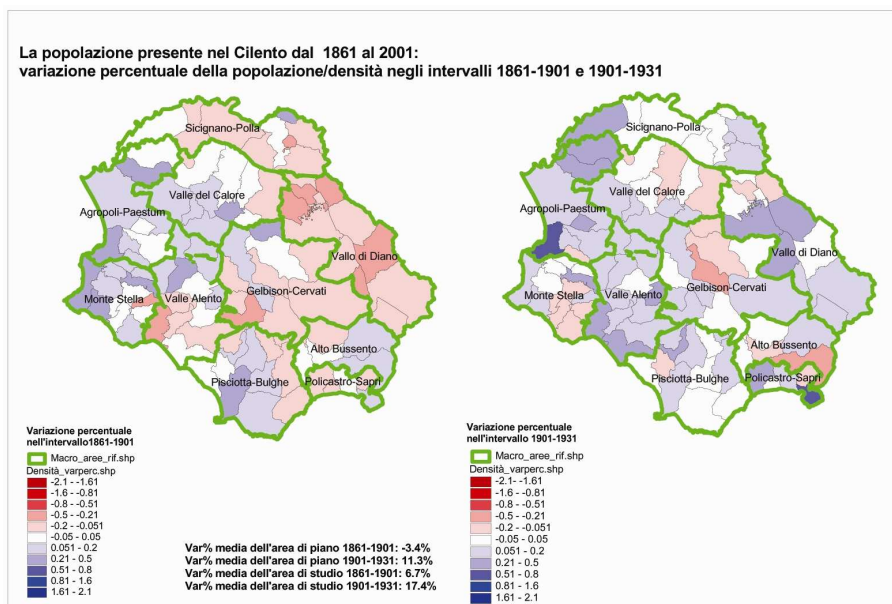


Fig. 86. La distribuzione della popolazione presente nel Cilento registra dal 1861 al 1931 una condizione stabile, con addirittura una crescita demografica delle aree interne, rispetto alla fine del secolo XIX.

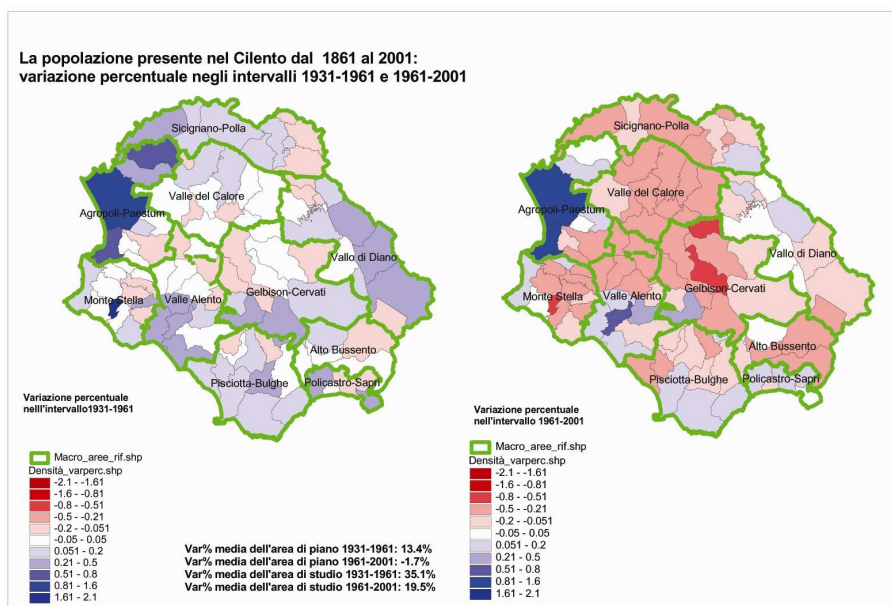


Fig. 87. . La crescita demografica si arresta e comincia un progressivo spopolamento con la polarizzazione in alcuni punti: tra questi la Valle dell' Alerito con il sistema Vallo della Lucania- Ascea-Casalvelino-Castelnuovo.

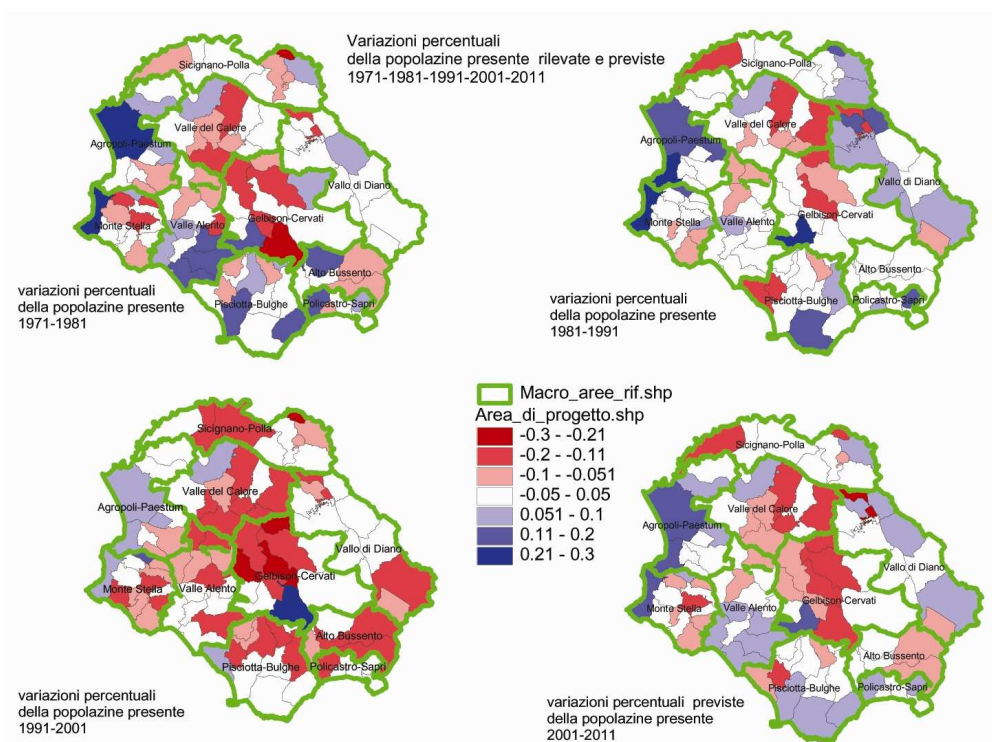


Fig. 88. . Dal 1971 al 2001 ed in previsione al 2011 la variazione percentuale della popolazione presente: le aree interne del sistema cilentano non riescono a seguire l'evoluzione delle aree costiere, in tendenziale crescita. Tra queste ultime tuttavia il Monte Stella è in leggero declino mentre la costa velina e il sistema Palinuro-Camerota sono in crescita. Il sistema Agropoli-Capaccio sembra allontanarsi dal Cilento ed agganciarsi ai processi della Piana del Sele.

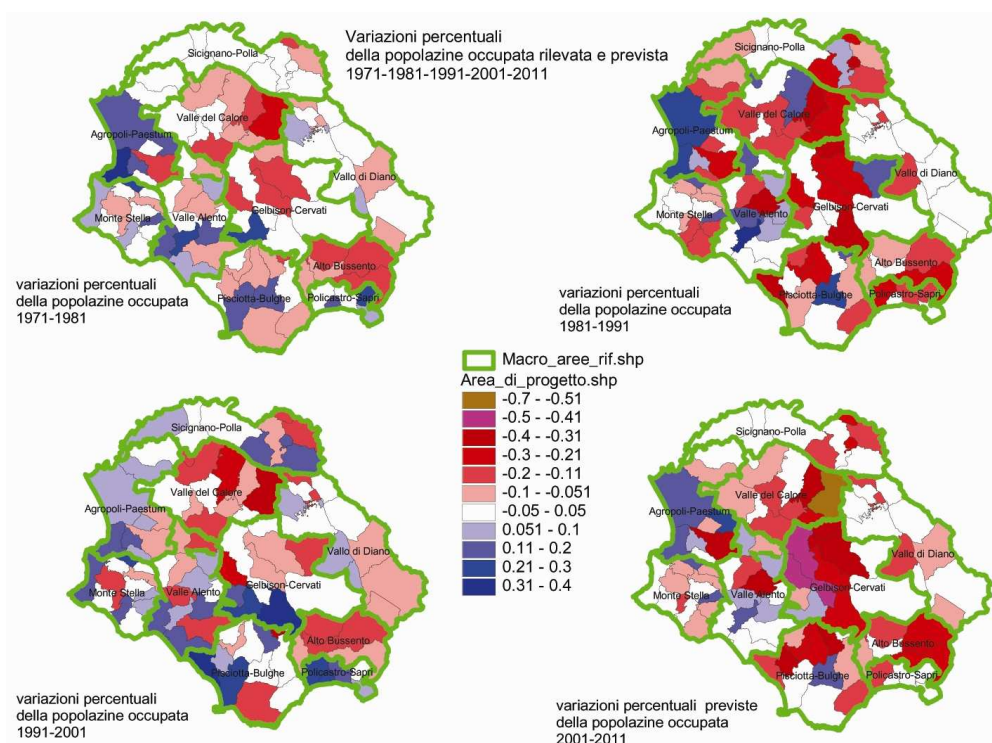


Fig. 89. . L'evoluzione della popolazione occupata evidenzia differenze rispetto alla generale polarizzazione: si evidenzia la maggior tenuta delle aree costiere anche rispetto alla valle interna del Diano.

Fig. 90-91-92. La situazione demografica al 2001 evidenzia da un lato l'esito della polarizzazione e del progressivo spopolamento delle aree interne, dall'altro la dimensione urbana dei centri abitati del Cilento dove solo 7 comuni su 98 presentano una popolazione superiore a 7.000 abitanti, mentre 76 comuni sono al di sotto di 3.000 abitanti. Aggregando i comuni non per Comunità Montane ma per macroaree di riferimento, individuate in funzione del rapporto infrastrutturazione-morfologia del territorio, si evidenzia il ruolo della Valle dell'Alento rispetto al sistema complessivo del Cilento. La Valle dell'Alento presenta un significativo serbatoio di capitale umano per il territorio, con una percentuale di popolazione laureata rispetto alla residente più alta delle medie provinciali, regionali e meridionali. Tuttavia la percentuale più alta di occupazione si ritrova nelle macroaree del Vallo di Diano e di Sicignano-Polla, per l'incidenza delle attività manifatturiere, più diffuse.

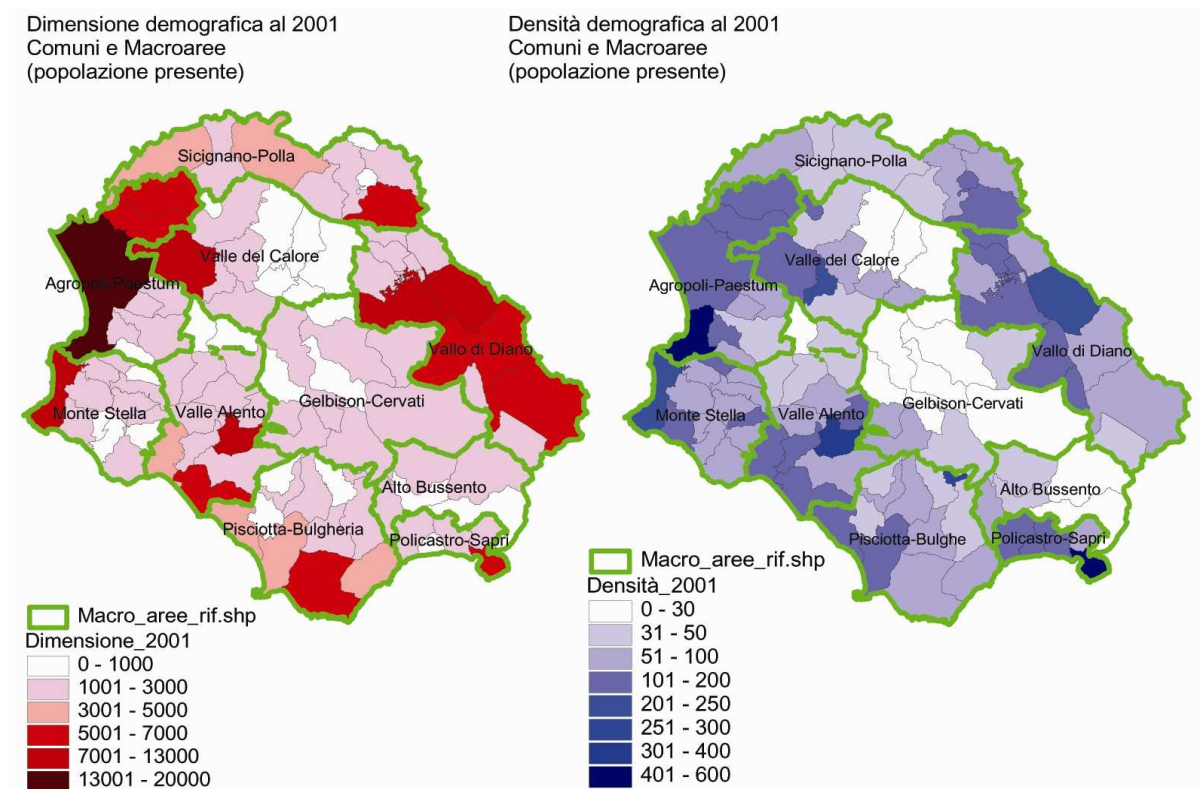


Fig. 90. Situazione demografica al 2001: popolazione presente e densità demografica dei comuni cilentani

	MACROAREA	% P Analf. su resid.	% P Diplomata su resid.	% P Laureata su resid.
1	Agropoli-Capaccio	2,7	22,5	5,4
2	Alto Bussento	7,7	17,9	3,9
3	Gelbison-Cervati	6,3	17,6	4,9
4	Monte Stella	2,9	22,2	5,1
5	Pisciotta-Bulgheria	4,4	19,2	4,9
6	Policastro-Sapri	3,1	24,5	6,4
7	Sicignano-Polla	6,5	22,5	5,0
8	Val Calore	5,1	18,6	5,6
9	Valle Alento	3,8	23,6	7,1
10	Vallo di Diano	4,7	20,1	5,1
	AREA DI PIANO	4,1	21,0	5,4
	PR. SALERNO	3,1	22,8	6,7
	REG. CAMPANIA	2,5	22,2	6,5
	ITALIA MERIDION.	2,8	22,6	6,4

	MACROAREA	% P Attiva. su resid.	% P Occup. su resid.	% P in cerca occ. su res.
1	Agropoli-Capaccio	37,3	29,5	7,5
2	Alto Bussento	34,1	27,5	6,7
3	Gelbison-Cervati	35,2	28,7	6,5
4	Monte Stella	34,0	27,6	6,4
5	Pisciotta-Bulgheria	31,2	24,6	6,6
6	Policastro-Sapri	38,3	28,9	9,4
7	Sicignano-Polla	43,3	36,2	7,1
8	Val Calore	34,3	29,6	4,8
9	Valle Alento	35,1	29,1	6,0
10	Vallo di Diano	36,6	30,7	5,9
	AREA DI PIANO	35,4	28,9	6,5
	PR. SALERNO	36,8	28,9	8,0
	REG. CAMPANIA	35,6	26,1	9,6
	ITALIA MERIDION.	36,4	28,3	8,1

Fig. 91-92. Indicatori relativi al grado di istruzione e alla popolazione occupata (2001) aggregati per macroaree di riferimento.

Fig.93. Interpretando la Valle dell'Alento non come macroarea della ricerca 2005-2007 ma come Sistema Locale del Lavoro di Vallo della Lucania, si rafforza la lettura del "transetto" costa entroterra, aggregando all'analisi anche il comune di Pollica e potendo facilmente individuare un confronto con altri sistemi territoriali individuati a partire dal rapporto di interdipendenza residenza-lavoro. Il sistema locale del lavoro di Vallo della Lucania è composto di 19 Comuni per una superficie complessiva di 443,4 Kmq e una popolazione al 2005 di 43.000 abitanti. Nell'analisi storica 1971-2005 si coglie la stabilità del sistema nel suo complesso, ma la probabile redistribuzione interna, con alcuni comuni in crescita come Vallo, Ascea, Casalvelino, Novi Velia, Castelnuovo(in misura minore), ed altri in forte declino, come Cuccaro Vetere, Gioi, Orria, Perito, la stessa Pollica, Sessa Cilento e Stella Cilento. Alcuni altri comuni presentano una tendenziale stabilità come Salento e Omignano. In generale, il sistema sembra polarizzarsi su Vallo, Ascea e Casalvelino, dove si radunano le principali attrezzature di interesse sovracomunale. E' evidente l'indebolimento dei sistemi insediativi storici su crinale ed il progressivo rafforzamento di quelli su fondovalle.

N_ISTAT	COMUNE_MIN	Pop_res_1971	Pop_res_1981	Pop_res_1991	Pop_res_2001	Pop_res_2005	%var 2005-1971	Attrezzature di interesse sovracomunale
65009	Ascea	4677	5234	5186	5392	5613	16,7%	Velia, spiagge, Fond.Alario, Stazione FS
65024	Cannalonga	1176	1174	1127	1146	1125	-4,5%	Fiera annuale
65028	Casal Velino	4122	4273	4464	4598	4855	15,1%	Porto, Stazione FS, Spiagge, Go-Kart, Area PIP, Piscina, Centro Commerciale
65032	Castelnuovo Cilento	883	864	833	896	945	6,6%	Golf, Istituto Alberghiero, Stazione FS
65040	Ceraso	3001	3103	3055	2510	2556	-17,4%	
65049	Cuccaro Vetere	720	656	695	622	586	-22,9%	
65057	Gioi	2061	1936	1697	1465	1432	-43,9%	
65064	Lustra	1389	1246	1189	1115	1106	-25,6%	
65069	Moio della Civitella	2021	1756	1802	1823	1926	-4,9%	
65080	Novi Velia	1620	1713	2015	2052	2113	23,3%	
65084	Omignano	1505	1507	1542	1536	1551	3,0%	Stazione FS, Cinema, Area PIP
65085	Orria	1887	1587	1443	1293	1265	-49,2%	Cinema
65092	Perito	1531	1267	1189	1101	1052	-45,5%	
65098	Pollica	3229	3056	2912	2516	2545	-26,9%	Spiagge, Porto, Museo del Mare, Centro Studi Dieta Mediterranea
65115	Salento	1953	2024	2136	2022	2020	3,3%	
65123	San Mauro Cilento	1300	1159	1079	1011	976	-33,2%	
65141	Sessa Cilento	2036	1701	1628	1466	1407	-44,7%	Centro Rapaci del Parco
65144	Stella Cilento	1133	1011	908	850	828	-36,8%	
65154	Vallo della Lucania	7415	7950	8142	8818	8946	17,1%	Centro Fiere, Tribunale, Ospedale, Parco, Com Montana, Centro Biodiversità, Piscina, Palazzetto Sport, Cinema, Polo scolastico, Asl, Ag Entrate, Suap, Area PIP
	Totale	43659	43217	43042	42232	42847	-1,9%	

Fig. 93 Distribuzione della popolazione nei comuni del Sistema Locale del Lavoro di Vallo della Lucania: evoluzione demografica dal 1971 al 2005 e variazione percentuale; dotazione di attrezzature di interesse sovracomunale.

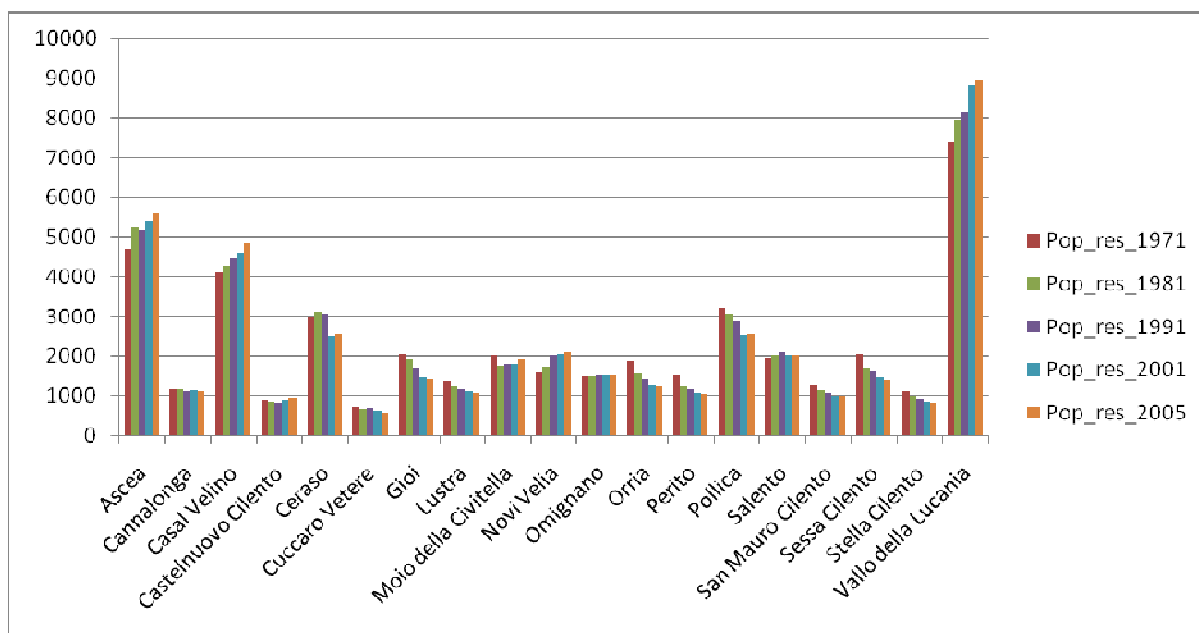


Fig.94 I sistemi urbani in crescita sono Ascea, Casalvelino, Novi Velia e Vallo della Lucania; Cannalonga, Castelnuovo, Omignano presentano una relativa stabilità, mentre i crinali in sinistra e destra orografica dell'Alento si spopolano, particolarmente il Monte Stella. Complessivamente Vallo-Ascea-Casalvelino permettono di discretizzare l'intero sistema, con Pollica che non regge l'evoluzione di questi ultimi. Attorno al sistema urbano di Vallo vi è una redistribuzione a favore di Moio della Civitella e Novi Velia (sistema policentrico in redistribuzione dei carichi); lungo la Valle dell'Alento, in corrispondenza del nodo infrastrutturale e produttivo di Vallo Scalo si rafforzano Salento, Castelnuovo Cilento e Omignano (sistema policentrico in evoluzione); Ascea e Casalvelino sembrano seguire un'evoluzione parallela, probabilmente da rafforzare in complementarietà (sistema policentrico da integrare).

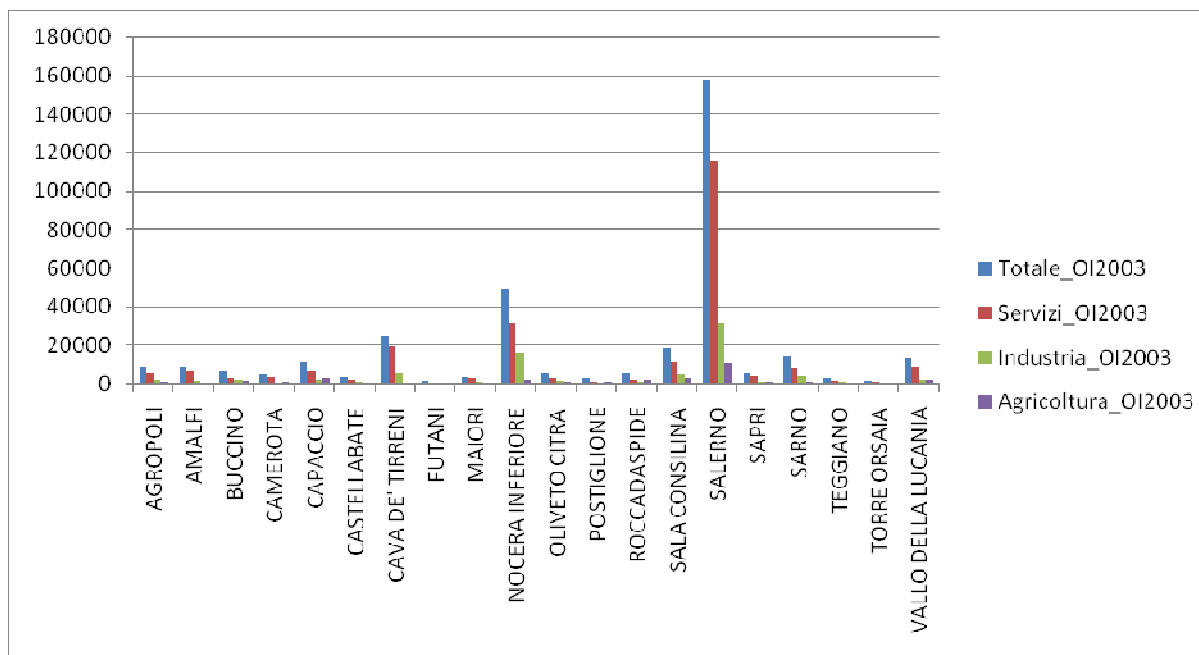


Fig.95. Il Sistema Locale del Lavoro di Vallo della Lucania nel quadro provinciale esprime un dinamismo minore rispetto al polo salernitano ed al sistema nocerino da un lato e cavese dall'altro. Anche il SLL di Sala Consilina appare più forte. Il SLL di Vallo si allinea con Capaccio e Sarno grazie al più forte sistema dei servizi rispetto al loro sistema di occupati in agricoltura.

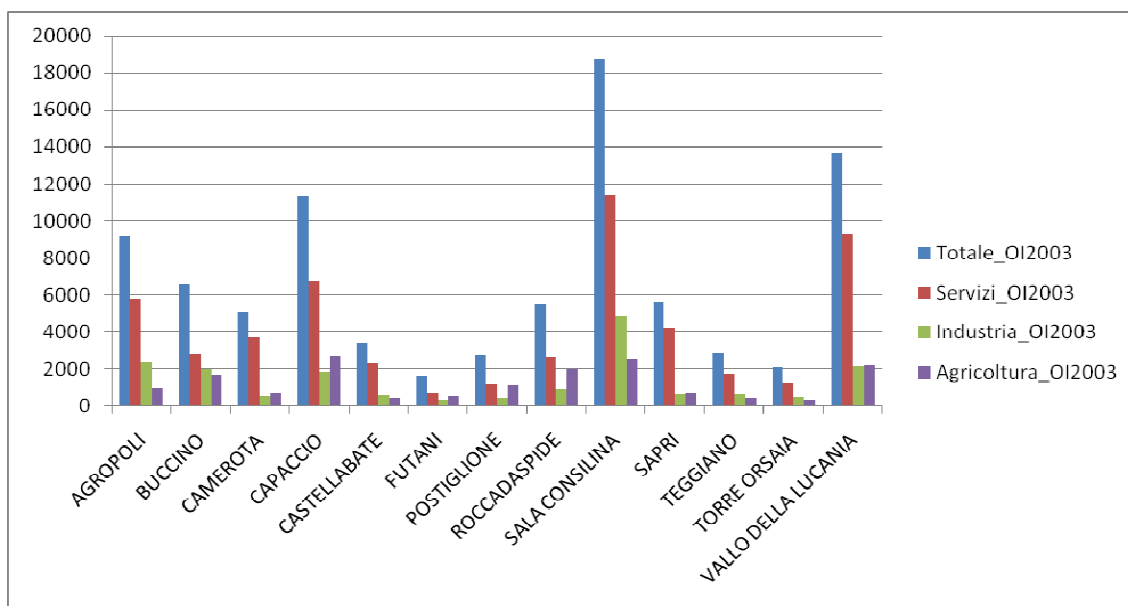


Fig.96. Il Sistema Locale del Lavoro di Vallo della Lucania nel quadro cilentano appare naturalmente più forte; emerge in particolare il peso delle attività terziarie dei servizi che permette a Vallo della Lucania di assumere il ruolo di centro di servizi di rango territoriale.

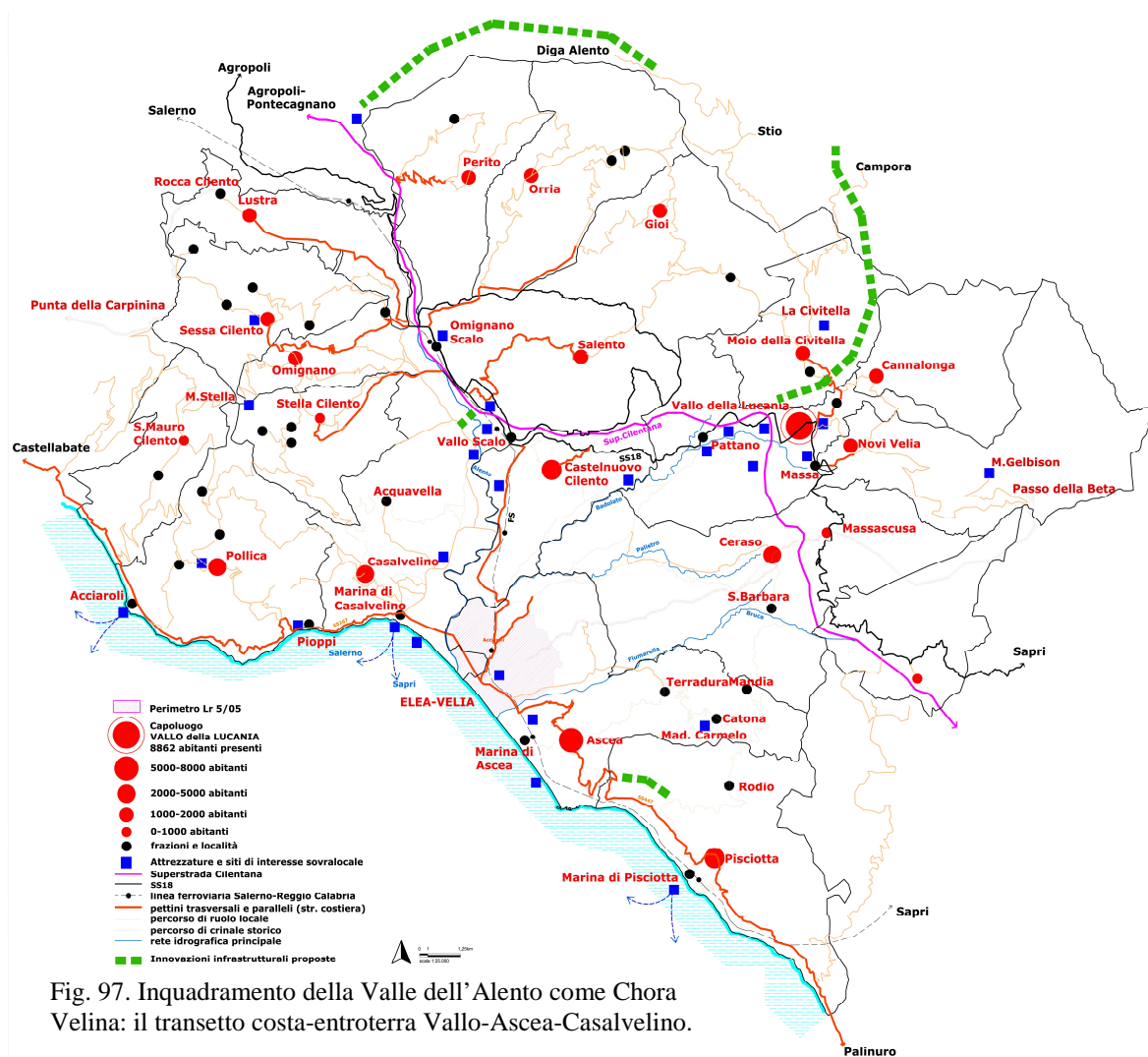


Fig. 97. Inquadratura della Valle dell'Alento come Chora Velina: il transetto costa-entroterra Vallo-Ascea-Casalvelino.

Fig.97. La Valle dell'Alento interpretata come Chora Velina: il Sistema Locale del Lavoro si sovrappone al sistema insediativo storico della colonia focea di Elea. La realizzazione della superstrada Cilentana permette di confermare l'asse interno di attraversamento, ruolo precedentemente svolto dalla SS18 e poi indebolito dalla crescente pressione sulla costa che ha chiuso i pettini storici di collegamento verso valle. La debole crescita demografica permette di confermare la configurazione dei sistemi insediativi storici su crinale che adesso sono raggiunti dal potenziamento dei pettini a partire dalla nuova superstrada Cilentana. Il nodo intermodale di Vallo Scalo si configura come nuova centralità in evoluzione, attorno alla quale si prospetta la crescita tendenziale di Salento, Omignano e Castelnuovo, soprattutto in funzione delle nuove localizzazioni produttive. Più a monte, il sistema di Vallo della Lucania si integra con la crescita di Moio e Novi, e in prospettiva di Ceraso. L'integrazione tra Ascea e Casalvelino può porre al centro dell'intero sistema costiero il Parco Archeologico di Elea-Velia, mentre i comuni del Monte Stella nel versante occidentale stentano a seguire l'evoluzione di questi equilibri, se non nelle dinamiche stagionali del turismo balneare estivo. L'infrastrutturazione offerta dalla linea ferroviaria favorisce localizzazioni di fondovalle come la nuova area produttiva del Comune di Casalvelino presso la stazione FS o quella del comune di Omignano in stato avanzato di realizzazione presso la cosiddetta pedemontana del Monte Stella. Le localizzazioni delle attrezzature di interesse sovralocale tendono a confermare i sistemi insediativi più dinamici e la crescente pressione sulla piana dell'Alento, sistema ambientale particolarmente delicato. Tra le proposte infrastrutturali in discussione, oltre l'attesa variante di Pisciotta sulla SS447, si propone il completamento della connessione tra la diga dell'Alento e Stio verso la Valle del Calore e (o in alternativa) il potenziamento della connessione Vallo-Atena Lucana, a partire dalla nuova circumvallazione esterna al centro abitato di Vallo. In questa prospettiva assume sempre maggiore rilevanza il rafforzamento della connessione esistente tra la media valle dell'Alento e la costa di Casalvelino, in funzione del proposto potenziamento delle strutture portuali. La connessione attuale tra Vallo Scalo (e dunque la superstrada Cilentana) e Casalvelino e Ascea è costituita dalla strada Vallo Scalo-Ascea, mentre le nuove localizzazioni produttive proposte e lo stesso Piano del Parco promuovono il rafforzamento della pedemontana al Monte Stella. Gli ambiti del Monte Stella e della Valle della Fiumarella (in particolare le frazioni di Ascea) presentano le maggiori criticità in termini di accessibilità. Viceversa il sottosistema morfologico che ruota intorno a Gioi Cilento dovrebbe rafforzarsi grazie al potenziamento del pettine che dalla Cilentana risale la Fiumara della Selva dei Santi, in sinistra orografica dell'Alento. Si individuano, inoltre, due percorsi di crinale storici: il primo a risalire il crinale di Velia da Castelluccio verso Monte Scuro in direzione del Cervati e del Vallo di Diano, il secondo dalla vetta del Monte Stella verso Punta della Carpinina in direzione del Monte Tresino da un lato e di Rocca Cilento dall'altro.

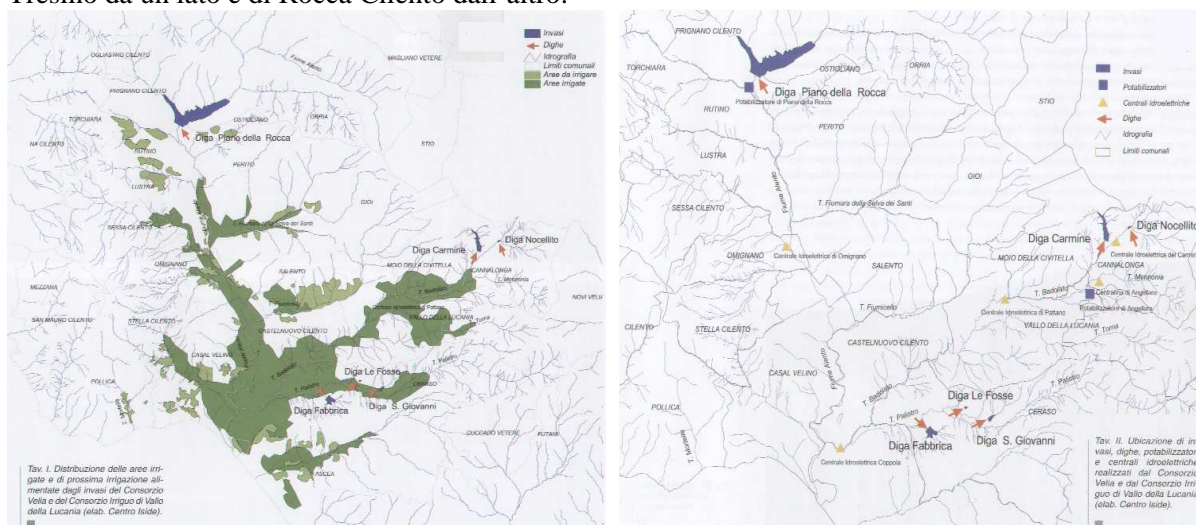


Fig. 98-99. . Le opere realizzate dal Consorzio di Bonifica Velia e dal Consorzio Irriguo di Vallo della Lucania (elaborazione Centro ISIDE fonte: Calza L. (2007), *Le dighe in terra e il bacino dell'Alento*, Edizioni dell'Asterisco, Agropoli). Il paesaggio agricolo oggi osservabile è il risultato dell'innovazione tecnologica ed organizzativa degli enti consortili: tra le innovazioni si consolida il polo ricreativo dell'Oasi Alento, corrispondente alla Diga di Piano della Rocca. Tuttavia il deflusso minimo dell'Alento presenta ancora criticità non compatibili con i valori correlati al riconoscimento di Sito di importanza comunitaria (SIC-IT8050012).

3.4.4. La Valle dell'Alento nel Piano Territoriale Regionale della Campania e Linee guida per il Paesaggio

Fig.100-101. La Regione Campania ha approvato il Piano Territoriale Regionale con legge n°13 del 13 Ottobre 2008. Dalla lettura comparata della pianificazione regionale proposta e dei documenti di programmazione unitaria 2007-2013, come riportato nel Capitolo 2, si evince la doppia strategia del governo regionale circa l'apertura interregionale ed il perseguimento di un riassetto policentrico del territorio. Non si tratta di tesi "innovative" ma già mature negli anni, quindi un contributo innovativo potrebbe dispiegarsi nelle modalità di attuazione e perseguimento. Nella cosiddetta *Visioning preferita* del PTR della Campania il Cilento è discretizzato nei due sistemi policentrici minori che ruotano attorno a Vallo della Lucania (centralità di 3° livello) nella Valle dell'Alento e a Sala Consilina (centralità di 3° livello) nel Vallo di Diano. La Valle dell'Alento è considerata "area a vocazione agricola in cui vanno incentivate le tecniche ecocompatibili", con l'obiettivo di realizzare continuità ecologica tra gli ambiti a maggiore naturalità. La fascia costiera Casalvelino-Ascea presenta criticità ambientali insediative da sottoporre a processi di riqualificazione. Vallo e Sala Consilina, dunque, risultano gli unici sistemi urbani minori sufficientemente maturi per riequilibrare il sistema regionale e provinciale oltre i "centri sub provinciali di raccordo di II livello" come Agropoli, Roccadaspide e Sapri, centralità di III livello.

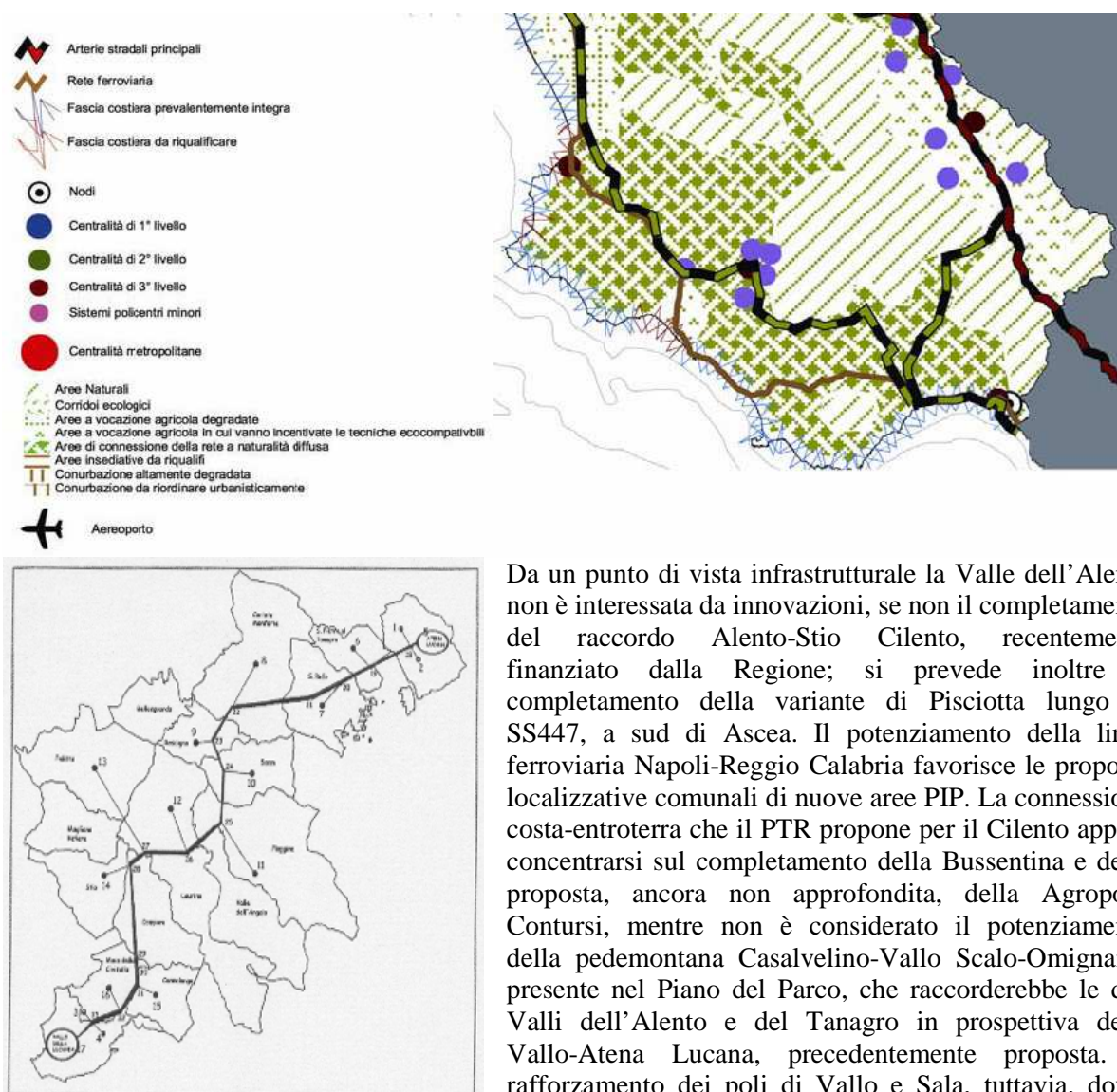


Fig. 101. La connessione Vallo-Atena Lucana nelle tesi del CESVIC 1986

Da un punto di vista infrastrutturale la Valle dell'Alento non è interessata da innovazioni, se non il completamento del raccordo Alento-Stio Cilento, recentemente finanziato dalla Regione; si prevede inoltre il completamento della variante di Pisciotta lungo la SS447, a sud di Ascea. Il potenziamento della linea ferroviaria Napoli-Reggio Calabria favorisce le proposte localizzative comunali di nuove aree PIP. La connessione costa-entroterra che il PTR propone per il Cilento appare concentrarsi sul completamento della Bussentina e della proposta, ancora non approfondita, della Agropoli-Contursi, mentre non è considerato il potenziamento della pedemontana Casalvelino-Vallo Scalo-Omignano, presente nel Piano del Parco, che raccorderebbe le due Valli dell'Alento e del Tanagro in prospettiva della Vallo-Atena Lucana, precedentemente proposta. Il rafforzamento dei poli di Vallo e Sala, tuttavia, dovrà avvenire per azione complementare dei comuni

contermini, suggerendo forme di pianificazione urbanistica associata o intercomunale. In questo senso è significativo il riferimento del PTR a forme possibili di aggregazione comunale, Sistemi Territoriali di Sviluppo.

Tra gli interventi invariati definiti dal PTR nel sistema della portualità turistica, si propone un molo di attracco lungo il tratto costiero di Marina di Ascea-Velia, già previsto dallo studio di fattibilità “I Porti Velini”, esito dell’azione associata dei comuni di Casalvelino, Ascea, Pisciotta, Centola, Camerota. E’ previsto inoltre il potenziamento dei porti di Casalvelino e Acciaroli (Pollica). Il PTR propone per il Cilento-Alburni, riconosciuti come micro regione o Ambiente Insediativo, il controllo della pressione insediativa sulla costa, il blocco dello sprawl edilizio, il raccordo tra aree costiere e autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria, il rafforzamento dei sistemi urbani policentrici minori, la tutela delle aree agricole anche attraverso l’istituzione di “parchi agricoli” volti a rilanciare la “moderna ruralità multifunzionale”, l’integrazione di beni e siti culturali con le aree urbane, favorendo la pianificazione per “unità di sviluppo” intese come ambiti ad uso misto ed integrato.

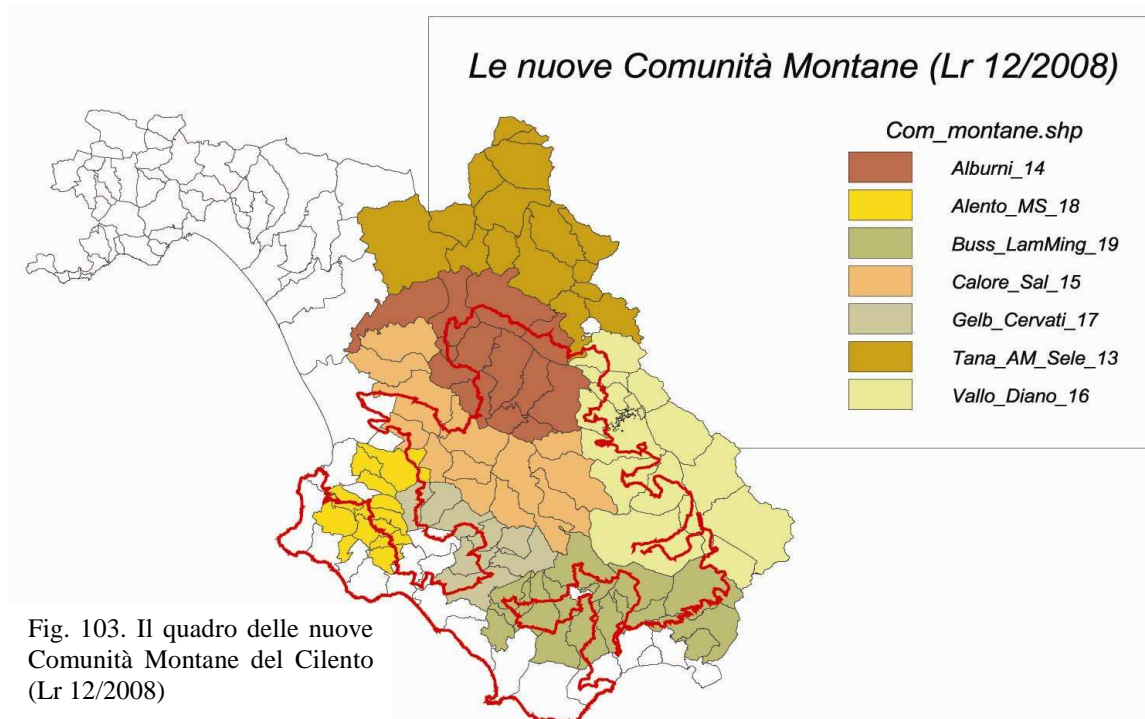


Fig.102-103. Anche se la legge urbanistica regionale non approfondisce la pianificazione d’area o intercomunale, il PTR propone i Sistemi Territoriali di Sviluppo come riferimenti sovralocali per forme di pianificazione strategica, con l’obiettivo di realizzare il sistema policentrico regionale. A

questo scopo la delimitazione dei STS avviene in funzione delle precedenti esperienze di programmazione. Nel caso del Cilento, tuttavia, si conferma il perimetro delle precedenti Comunità Montane che, paradossalmente, la legge regionale che ha preceduto l'approvazione del PTR ha riformato, annullandone il ruolo nella pianificazione del transetto costa-entroterra. In questo modo la Valle dell'Alento invece di essere interpretata come sistema unitario, come la "storia dei luoghi" suggerirebbe, viene ripartita in tre STS a dominanza naturalistica: di conseguenza il "Grande Attrattore" di Velia, come accaduto precedentemente con il Progetto Integrato 2000-2006, viene dissociato dal suo "retroterra agricolo-militare", mentre il sistema costiero unitario Casalvelino-Ascea viene dissociato tra i due Comuni e rispetto al polo di Vallo della Lucania, pur rientrando i tre comuni nello stesso Sistema Locale del Lavoro, che li individua come ambito unitario. A differenza del polo di Velia, i Grandi Attrattori Paestum e Padula sono inseriti in sistemi unitari (Magna Grecia e Vallo di Diano) con il proprio ambito storico di riferimento e con l'approfondimento della componente "culturale-paesistica" nella relativa dominante.

La tripartizione della Valle dell'Alento potrebbe essere superata nel momento di definizione dei Programmi di Sviluppo Territoriale che i singoli STS presenteranno in concorso sui fondi FAS entro dicembre 2009, giungendo a concordare con la Regione Accordi di Reciprocità. I STS costituiscono infatti componenti terminali della programmazione, intenzionalmente sovra locali, ai quali il PTR propone "orientamenti alla costruzione di strategie condivise" per la definizione di matrici di indirizzo strategico. Gli indirizzi strategici, le dominanti dei STS e la loro stessa perimetrazione possono in teoria subire modificazioni in occasione delle Conferenze di Pianificazione che le Province dovranno organizzare con i territori per l'elaborazione del Piano Territoriale di Coordinamento. Tuttavia si esprime perplessità circa l'ulteriore approfondimento dei STS, a causa della "sfasatura" tra i tempi della programmazione e quelli della pianificazione. Nella ricerca 2005-2007 condotta (D'Auria, De Falco, Ruocco, 2007) l'individuazione di macroaree di progetto e relativi "progetti bandiera" nasceva dal disegno strategico territoriale, che in sintesi tendeva ad esaltare il ruolo dell'intero Ambiente Insediativo cilentano piuttosto che i singoli STS o macroaree e, di conseguenza, a definire il ruolo che ciascuna macroarea avrebbe dovuto svolgere rispetto al sistema complessivo ed agli obiettivi generali (sviluppo delle identità territoriali ed apertura interregionale).

All'interno dei singoli STS la Regione propone di condurre politiche sovralocali di pianificazione, anche con l'approfondimento della componente strategica in forma associata e di quella operativa, a tempo determinato, in forma singola per ogni comune, a differenza di quanto dichiarato nella LUR 16/2004. In questo senso i PTCP dovranno indicare i carichi insediativi con riferimento ai STS. Il dimensionamento dei carichi insediativi deve basarsi sul rapporto alloggio/famiglia e non più sul criterio vano/abitante e deve puntare alla costruzione di relazioni urbane locali di complemento. I carichi produttivi andranno localizzati soltanto dove sono presenti aree già infrastrutturate. Anche la disciplina per le aree agricole andrà differenziata per STS, favorendo la riduzione del consumo di suolo, la chiusura dei margini dei tessuti edificati, la tutela paesaggistica delle fasce extraurbane anche attraverso la forma dei "parchi agricoli".

Fig.104. Per i Sistemi Territoriali di Sviluppo in cui ricade la Valle dell'Alento, il PTR propone la dominante naturalistica e la traduce in matrice di indirizzi strategici. Interpretando i tre STS dell'Alento Montestella, Gelbison e Cervati e Lambro e Mingardo come un unico ambito che racchiude la Valle dell'Alento si propongono le seguenti osservazioni agli indirizzi regionali: in generale, la "difesa della biodiversità" e la "valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico" costituiscono due significativi fattori strategici; per i crinali del Monte Stella si propone la valorizzazione dei territori marginali; gli interventi di adeguamento e/o miglioramento antisismico per il patrimonio storico esistente e la manutenzione attiva delle aree in dissesto idrogeologico costituiscono due necessarie modalità di intervento per l'intero ambito. Non si coglie il ruolo della localizzazione produttiva in corso ad Omignano e Vallo Scalo in virtù della idoneità infrastrutturale e, paradossalmente, non si considera la "riqualificazione della costa" indirizzo strategico rilevante neanche per il Lambro Mingardo dove gli esempi di Ascea e Palinuro lo richiederebbero. Viceversa assume rilevanza generale la diversificazione delle attività produttive per lo sviluppo agricolo e il potenziamento di quelle per lo sviluppo turistico. Complessivamente il quadro degli indirizzi strategici tende a rafforzare alcune iniziative in corso o attese, sbilanciandosi sulla "vocazione" del sistema






(incremento di fattori esistenti) piuttosto che approfondire modalità di innovazione (individuare elementi di discontinuità).

INDIRIZZI STRATEGICI:

- A1** Interconnessione - Accessibilità attuale
- A2** Interconnessione - Programmi
- B.1** Difesa della biodiversità
- B.2** Valorizzazione Territori marginali
- B.3** Riqualificazione costa
- B.4** Valorizzazione Patrimoni o culturale e paesaggio
- B.5** Recupero aree dismesse
- C.1** Rischio vulcanico
- C.2** Rischio sismico
- C.3** Rischio idrogeologico
- C.4** Rischio incidenti industriali
- C.5** Rischio rifiuti
- C.6** Rischio attività estrattive
- D.2** Riqualificazione e messa a norma delle città
- E.1** Attività produttive per lo sviluppo- industriale
- E.2a** Attività produttive per lo sviluppo- agricolo - Sviluppo delle Filiere
- E.2b** Attività produttive per lo sviluppo- agricolo - Diversificazione territoriale
- E.3** Attività produttive per lo sviluppo- turistico

La matrice degli indirizzi strategici e i STS

Si sono attribuiti:

	1 punto	ai STS per cui vi è scarsa rilevanza dell'indirizzo.
	2 punti	ai STS per cui l'applicazione dell'indirizzo consiste in interventi mirati di miglioramento ambientale e paesaggistico.
	3 punti	ai STS per cui l'indirizzo riveste un rilevante valore strategico da rafforzare.
	4 punti	ai STS per cui l'indirizzo costituisce una scelta strategica prioritaria da consolidare.
	?	Aree su cui non è stato effettuato alcun censimento.

STS		INDIRIZZISTRATEGICI																		
		A1	A2	B.1	B.2	B.3	B.4	B.5	C.1	C.2	C.3	C.4	C.5	C.6	D.2	E.1	E.2a	E.2b	E.3	
Dominantenaturalistica																				
1	A.1Alburni					-			-			-	?		-					
2	A.2AltoCalore					-			-			-	?		-					
3	A.3Alento-MonteStella								-			-	?		-					
4	A.4GelbisonCervati		-			-			-			-	?		-	-				
5	A.5LambroeMingardo								-			-	?		-					
6	A.6Bussento								-			-	?		-					
7	A.7MontiPicentini-Terminio					-			-			-	?		-					
8	A.8Partenio					-						-	?		-					
9	A.9Taburno					-			-			-	-		-					
10	A.10Matese					-			-			-	-		-					
11	A.11MonteS.Croce					-			-			-	-		-					
12	A.12TerminioCervialto					-			-			-	-		-					

Fig. 104. . Indirizzi strategici e relativa matrice di riferimento per i sistemi a dominante naturalistica: la Valle dell'Alento è tripartita nei tre STS Alento-Montestella, Gelbison-Cervati e Lambro e Mingardo.

Fig. 105. La Valle dell'Alento come Chora Velina presenta le seguenti forme di tutela paesaggistica: il vincolo ambientale diffuso per l'appartenenza al Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano ed aree contigue (art.142 comma 1 lett.f Dlgs.42/2004), l'area di Velia (art.142 comma 1 lett.m), la fascia costiera per 300m dalla linea di battigia (art.142 comma 1 lett.a), le fasce laterali del Fiume Alento e della Fiumarella per 150m dalle relative sponde (art.142 comma 1 lett.c), le montagne del Gelbison per la parte eccedente i 1.200m (art.142 comma 1 lett.d), i centri ed i nuclei storici (art.136 comma 1 lett.c), le singolarità geologiche come la Piana di Velia (art.136 comma 1 lett.a), i beni immobili vincolati (ex legge 1497/1939) ai sensi dell'art.136 Dlgs.42/4004, tra cui, localizzati presso il Parco archeologico di Velia, la Torretta, Masseria Torsiello, Palazzo Ricci, Santuario del Carmine di Catona (Comune di Ascea), Casa de Marsilio (Comune di Ceraso), Torre con Castello (Comune di Castelnuovo Cilento).

A questi territori tutelati sono da aggiungere le aree tutelate con decreto di individuazione, che nella Valle dell'Alento sono:

- Ascea, fascia costiera e zona collinare occidentale (DM 10 Ottobre 1967), tutela estesa con DM 28 Marzo 1985, di integrazione limitatamente al promontorio della Torre del Telegrafo;
- Casalvelino, fascia costiera e zona collinare a valle della SS267;
- Successivamente, con DM 28 Marzo 1985 sono stati individuati gli ambiti tutelati ove predisporre il piano paesistico territoriale, tra questi oltre al Massiccio del Cervati, le colline di Ascea, area che non comprende il promontorio di Elea-Velia;

A queste condizioni, inoltre, le disposizioni regionali del PTR aggiungono i *“paesaggi di alto valore ambientale e culturale”* ovvero:

- le aree SIC (Direttiva 92/43/CEE Habitat)
- i siti inseriti nella lista mondiale dell'Unesco se non già tutelati¹¹¹;
- località e immobili contenuti negli elenchi forniti (sulla base del Protocollo d'intesa con la Regione Campania) dalle Soprintendenze Archeologiche e dalle Soprintendenze per i Beni Architettonici ed il Paesaggio e per il Patrimonio Storico Artistico e Demo-etnoantropologico competenti per territorio (nei pressi di Velia si ricordano il sito Pian del Pero presso la Fiumarella e Casalvelino 1 lungo la linea ferroviaria presso Stampella di Ascea);
- l'intera fascia costiera per una profondità di 5.000 m dalla linea di battigia;
- i territori compresi in una fascia di 1.000m dalle relative sponde dei principali corsi d'acqua come l'Alento;

In conclusione l'intera Valle dell'Alento, nonostante significativi valori di paesaggio, non è stata oggetto di pianificazione paesaggistica, ritrovandosi esclusa dai piani del Cilento Costiero Sud, Cilento Costiero Nord e Massiccio del Cervati.

La legge regionale di approvazione del PTR (Lr 13/2008) ha chiarito il processo di pianificazione paesaggistica che l'ente regionale dovrà affrontare in maniera unitaria, a differenza di quanto dichiarato precedentemente nella LUR 16/2004, ovvero la pianificazione paesaggistica come pianificazione provinciale. Tuttavia il PTR offre alle province ed ai comuni per i rispettivi piani territoriali ed urbanistici disposizioni costituite dalle Linee Guida per il Paesaggio¹¹², cogenti per la

¹¹¹ Si ricordi che il Dlgs.42/2004 con l'art.135 comma 4 lett.d afferma che per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare *“alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco”*.

¹¹² *“In particolare, le Linee guida per il paesaggio in Campania:*

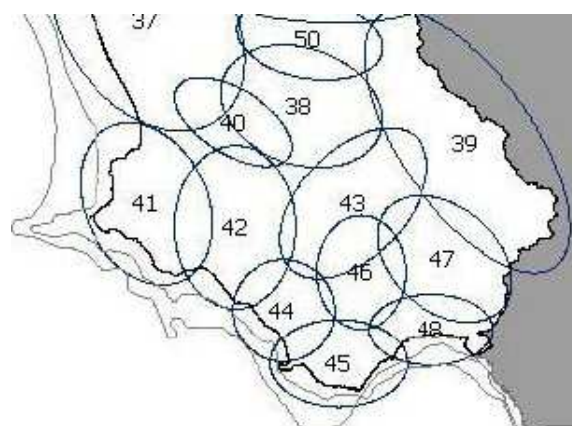
- *forniscono criteri ed indirizzi di tutela, valorizzazione, salvaguardia e gestione del paesaggio per la pianificazione provinciale e comunale, finalizzati alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, come indicato all'art. 2 della L.R. 16/04;*

- *definiscono il quadro di coerenza per la definizione nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP, delle disposizioni in materia paesaggistica, di difesa del suolo e delle acque, di protezione della natura, dell'ambiente e delle bellezze naturali, al fine di consentire alle province di promuovere, secondo le modalità stabilite dall'art. 20 della citata L. R. 16/04, le intese con amministrazioni e/o organi competenti;*

- *definiscono gli indirizzi per lo sviluppo sostenibile e i criteri generali da rispettare nella valutazione dei carichi insediativi ammissibili sul territorio, in attuazione dell'art. 13 della L.R. 16/04”* PTR della Campania Lr13/2008.

pianificazione subordinata, con il ruolo di statuto regionale per la tutela dell'integrità fisica e l'identità culturale del territorio e con ruolo di indirizzo per i documenti strategici dei singoli STS. A partire da tre elaborati iniziali (*Carta delle risorse naturalistiche ed agro-forestali*, *Carta dei sistemi del territorio rurale ed aperto*, *Carta delle strutture storico-archeologiche*) si propone una prima individuazione degli ambiti che la pianificazione paesaggistica successiva dovrà specificare in termini semiologici-percettivi e normativi. La Chora Velina si riconosce come Valle dell'Alento frapposta tra i crinali del Monte Stella e l'ambito pisciottano, definita a nord dalla dorsale del Chianello e dal sistema Gelbison-Cervati. Nella Chora Velina si individuano le tracce di un percorso di età romana corrispondente, approssimativamente, all'attuale percorso di fondovalle fino a Vallo Scalo e in proseguimento verso Velia in sinistra orografica del Fiume Alento, mentre un percorso definibile storico (carta del 1886) si riconosce nella valle che dall'attuale marina di Casalvelino saliva verso Vallo. La piana di Velia, inoltre, è riconosciuta come singolarità geologica o geosito¹¹³, dunque tutelata ai sensi del Dlgs.42/2004 art.136 comma 1 lett.a. Per la Valle dell'Alento si riconosce il Monte Gelbison come fulcro visivo e segno strutturante l'intero paesaggio regionale.

Fig. 105. La Chora Velina come Valle dell'Alento, ambito paesaggistico del territorio regionale n°42.



Tra gli obiettivi generali che le Linee Guida per il Paesaggio pongono per la Valle dell'Alento vi è il rafforzamento della Rete Ecologica per la biodiversità, la valorizzazione del patrimonio culturale, archeologico e paesaggistico con attenzione alla riqualificazione e salvaguardia dei contesti paesistici di eccellenza.

La *carta delle strutture storico-archeologiche* individua i siti archeologici, le centuriazioni, la rete stradale d'epoca romana, la rete stradale storica (1886), i centri e agglomerati storici, i beni storico-architettonici extraurbani, i **beni paesaggistici d'insieme** "riferiti a determinate aree nelle quali la configurazione dell'insediamento storico-archeologico è ancora apprezzabile in forma di relazione complessa tra elementi antropici e contesto, a cui viene riconosciuto un ruolo rilevante nella costituzione dell'identità paesaggistica". Più in particolare, dove "le stratificazioni dell'insediamento hanno portato a sistemi di relazioni storico-culturali particolarmente intense, in un contesto geomorfologico caratterizzato tanto da costituire un riferimento imprescindibile per l'identità paesaggistica, sono stati individuati dei "beni paesaggistici d'insieme" a spiccata valenza storico-culturale e di varie tipologie". Tra queste ultime: la **Chora Velina** appartiene alla tipologia dei "sistemi paesistici sviluppatisi intorno ad antiche città", mentre il **Cilento** agli "ambiti dell'insediamento storico di immagine consolidata, costituiti da un complesso peculiare di valori diffusi, naturali e antropici, ad alta stratificazione e continuità d'uso, come quelli riferibili ai "paesaggi viventi" della Lista del Patrimonio Mondiale Unesco".

Siti archeologici:

Il piano intende tutelare non solo l'area archeologica vera e propria, ma anche il suo contesto paesistico, dove potranno trovare luogo le principali infrastrutture fruibili; in questo modo sarà

¹¹³ "Il patrimonio geologico della Regione Campania è l'insieme dei luoghi ove sono conservate importanti testimonianze della storia e dell'evoluzione geologica, geomorfologica e pedologica del territorio regionale, nonché dei luoghi in cui uno o più fenomeni geologici in atto si manifestano con tale chiarezza di evidenze da assumere valore didattico-formativo". PTR della Campania Lr13/2008.

possibile definire un “ambito archeologico di attenzione” cui è possibile attribuire un valore archeologico potenziale.

Rete stradale d'epoca romana e Rete stradale storica:

Va garantita la leggibilità e la fruibilità di questa rete, favorendo la realizzazione dei percorsi didattici ed interpretativi, prestando attenzione alla continuità d'uso dei tracciati, integrandoli possibilmente con la trama delle connessioni locali e con quei percorsi che innervano i primi impianti urbani dei centri.

Centuriazioni:

Va garantita la leggibilità dei tracciati ancora presenti sul territorio, contrastando le alterazioni e favorendo la piantumazione di filari a seguire la geometria degli assi centuriati. Allo stesso tempo si prescrive di salvaguardare le fasce vegetali (boschi, filari, siepi) che sottolineano attualmente le tracce rimaste, così come gli elementi puntuali sorti successivamente, ma integratisi sulla stessa regola o geometria (tabernacoli, cappelle,...). Non sono state rilevate tracce di centuriazione nella Valle dell'Alento.

Centri e agglomerati storici:

Gli impianti urbanistici dei centri e agglomerati storici vanno conservati nelle loro componenti e relazioni costitutive storiche, e nelle loro relazioni, sia di tipo funzionale che visivo, con i loro contesti paesistici, curando il recupero degli elementi di specifico interesse storico-architettonico sia all'interno dei centri che degli stessi contesti, mitigando l'impatto di eventuali elementi incongrui. Il livello di pianificazione provinciale e comunale si interesserà di specificare il perimetro dei centri storici e dei loro contesti paesistici (ambito del paesaggio circostante a cui risulta più strettamente legato da relazioni materiali e immateriali).

Beni storico-architettonici extraurbani:

Nell'assicurare la tutela degli elementi originari, eliminandone le superfetazioni, si dovranno garantire destinazioni d'uso compatibili con le esigenze di conservazione del bene e coerenti con il suo impianto funzionale. Per ciascun bene di interesse regionale, come per i beni di interesse locale per cui si valutasse positivamente l'opportunità, va individuato e normato un contesto paesistico. Il PTR indica una metodologia di esplicitazione del valore del bene singolo o d'insieme, basata sulla specifica dei fattori strutturanti, caratterizzanti, qualificanti, critici e cronologici.

Beni paesaggistici d'insieme:

Tra i beni paesaggistici d'insieme si individuano nella Valle dell'Alento: 22) il sistema dei crinali del Monte Stella; 26) il Cilento come complesso di relazioni visive e funzionali o Paesaggio vivente; 27) la Chora Velina. In tutti i casi si invita a perseguire un miglioramento della leggibilità delle relazioni storico-culturali sia all'interno del sistema che all'esterno, ovvero considerando le relazioni che il bene d'insieme mantiene con il territorio (es. la Via del Sale, la Via Istmica o l'ambito agricolo-militare delle Chora Velina e Pestana):

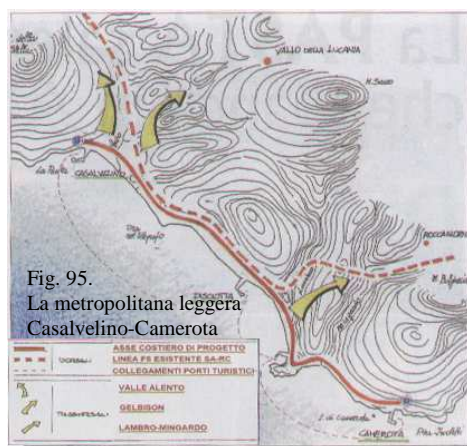
22. per il *sistema dei Crinali del Monte Stella*, le relazioni funzionali, visive e sonore (sistema di campanili) tra i centri di mezza costa, e tra questi, la vetta del monte e i centri costieri, attraverso il recupero dei percorsi storici di crinale e contro-crinale e la loro utilizzazione nell'ambito di un circuito fruitivo unitario, con la valorizzazione dei punti panoramici, la mitigazione degli impatti sonori, la mitigazione degli impatti visivi dell'edificazione costiera, di quella ai bordi dei centri e lungo strada sulle direttrici di contro-crinale;

26. per il *Cilento*, le relazioni visive e funzionali tra la struttura diffusa dell'insediamento rurale (centri, strade storiche, tessuto agricolo e aree forestali), quella comprendente i siti di rilievo monumentale ed archeologico (principalmente aree d'epoca greco-lucana e romana con le relative reti territoriali, e siti perlopiù rupestri di cultura preistorica o protostorica) e i caratteri salienti della

geomorfologia, attraverso la valorizzazione delle linee di collegamento ad alta persistenza d'uso storica, il recupero fruitivo della rete dei percorsi anche con la promozione di circuiti tematici, la limitazione dell'infrastrutturazione viaria, il contenimento del consumo di suolo e il riuso dell'edilizia storica, la riqualificazione paesaggistica della fascia costiera e delle aree agricole a edificazione diffusa, il recupero dei versanti terrazzati e dei centri abbandonati, la valorizzazione degli edifici di culto su acqua, in vetta o grotta;

27. *per la Chora Velina*, le relazioni visive e funzionali tra area archeologica consolidata, siti coevi del territorio velino (in particolare centri fortificati di confine, come la Civitella) e centri storici, attraverso la valorizzazione dei siti archeologici minori, la riqualificazione delle aree edificate sul bordo dell'area archeologica, la mitigazione dell'impatto visivo e sonoro della linea ferroviaria sull'area archeologica e il recupero delle direttrici di collegamento archeologiche sia locali che esterne ("via del sale") in funzione di un circuito di fruizione unitario;

Nella *carta dei sistemi del territorio rurale ed aperto* la Valle dell'Alento viene ricondotta prevalentemente al sistema delle Colline costiere del Cilento e delle aree di pianura costiera. La disciplina generale dei sistemi del territorio rurale ed aperto mira al contenimento del consumo di suolo: l'edificabilità in area agricola è assentita solo ai fini della conduzione del fondo, da attestare con Piano di Sviluppo Aziendale e in funzione della coltura e della produttività del fondo, secondo parametri di riferimento da stabilire di intesa tra Regione e Province in sede di Conferenza di Copianificazione. La costruzione è ammessa preferibilmente ai margini dei nuclei esistenti e mai in aree naturali o seminaturali come foreste o praterie. Gli annessi agricoli saranno realizzati in funzione delle attività agricole condotte, secondo quanto dichiarato nel Piano Aziendale e nel rispetto di volumetrie massime definite dai PTCP. Si richiede in generale la tutela degli edifici rurali testimonianza della Riforma agraria o della Bonifica (individuati su cartografia IGM 1955). Attraverso convenzione a valle del Piano Aziendale, il proprietario si impegna a non modificare la destinazione dei fabbricati in area agricola per almeno 20 anni e a non vendere il fabbricato separatamente dal fondo posto a coltura. Si prevede in generale la tutela degli aspetti di multifunzionalità dell'attività agricola con riguardo alla diversità ambientale e paesaggistica, contro la frammentazione ecologica e la semplificazione del paesaggio. A questo fine si richiede la tutela delle sistemazioni tradizionali, delle componenti anche minori della rete ecologica come siepi o filari ed il posizionamento di nuovi manufatti ed opere ai margini dei mosaici di collina o di pianura, quanto più in continuità con i tessuti edificati esistenti. Si promuove la tutela dei corsi d'acqua e delle relative fasce di pertinenza, ai fini ecologici e paesaggistici e di mitigazione del rischio idraulico. Allo stesso modo si tutelano i crinali a maggiore fragilità visiva. Nelle aree di pianura si tutelano le opere connesse con la bonifica e i segni dei limiti colturali come filari alberati, siepi e canali; inoltre si richiede l'approfondimento dell'impatto ecologico e percettivo degli impianti serricoli. La disciplina del PTR promuove il ricorso alle misure del Piano di Sviluppo Rurale regionale in attuazione degli interventi previsti.



presso nuclei storici abbandonati, basati sull'integrazione tra buone pratiche di sostenibilità ambientale e ricettività naturalistica; il rafforzamento nel sistema del benessere e della sana alimentazione basata

L'amministrazione regionale ha presentato inoltre un documento programmatico (3 Novembre 2008 a cura dell'Assessorato al Turismo) in cui propone per il Cilento una strategia di riferimento per la programmazione 2007-2013 a riguardo del settore "turismo e beni culturali". Nel quadro regionale il Cilento è interpretato come un ambito di potenziale offerta turistica basata sull'integrazione tra **Natura e Sport**. Di conseguenza si propone la realizzazione di alcuni interventi di integrazione a quanto già finanziato come il campo da Golf presso Castelnuovo Cilento: il potenziamento a fini sportivi di tre invasi realizzati dal Consorzio Velia (diga di Piano della Rocca, diga del Carmine, diga di Petrosa); la realizzazione di eco-villaggi

sulla tradizione scientifica e culturale della dieta mediterranea; nuove forme di mobilità lungo la fascia costiera basate su vettori su gomma e su rotaia, al fine di integrare l'offerta dei singoli luoghi in un'ottica d'area e di sostenibilità; incentivazione di forme di ricettività in dimore storiche sull'esempio dell'esperienza spagnola dei "paradores" ed il potenziamento del nodo crocieristico di Agropoli come Porta del Parco. In realtà queste tesi raccolgono proposte formulate precedentemente dagli enti locali. Il comune di Ascea ha proposto alla Regione il finanziamento di una nuova forma di mobilità lungo la costa Casalvelino-Ascea-Pisciotta-Camerota, basata su vettori su rotaia o su gomma, dal porto di Casalvelino a quello di Camerota, utilizzando anche il tratto ferroviario dismesso presente tra Torre del Telegrafo di Ascea e Pisciotta (Studio CTR di Vallo della Lucania). La proposta intende individuare forme di mobilità dedicate alla fruizione della costa separate dalla linea FS e di minore impatto ambientale e funzionale rispetto al trasporto privato (Fig.106).

3.4.5. La Valle dell'Alento nel PTCP della Provincia di Salerno

Nel corso della precedente amministrazione provinciale di Salerno (Presidenza Villani) la Giunta ha approvato la Proposta definitiva di Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (art.20 comma 2 Dlgs.267/2000) con DGP n°16 del 26 Gennaio 2009. La nuova Giunta Cirielli con DGP n°392 del 5 Ottobre 2009 ha deciso di riapprovare la proposta di Piano come atto di indirizzi e direttive per l'azione di comuni e Uffici Provinciali, in previsione, comunque, di una possibile revisione dello strumento in alcuni punti, prima dell'adozione e dell'approvazione finale. Si ritiene interessante, quindi, inquadrare la Valle dell'Alento ed il Parco Archeologico di Elea-Velia nelle intenzioni programmatiche proposte dal Piano nel Gennaio 2009.

La Proposta di PTCP 2009 articola il territorio secondo due strategie:

- 1) rafforzare il ruolo di cerniera logistico-infrastrutturale della Provincia tra Tirreno e Adriatico attraverso la realizzazione di un nodo di rango nazionale (aeroporto-interporto-nuovo porto commerciale), raccordato tramite il dipolo Battipaglia-Eboli alle connessioni istmiche Agropoli-Contursi-Grottaminarda-Termini e Salerno-Potenza-Taranto-Brindisi;
- 2) realizzare un assetto policentrico per sistemi insediativi: Scafati-Pagani-Nocera, Cava-Salerno-Pontecagnano, Battipaglia-Eboli, Polla-Atena-Sala Consilina, Capaccio-Roccadaspide, Agropoli, Vallo della Lucania, Sapri.

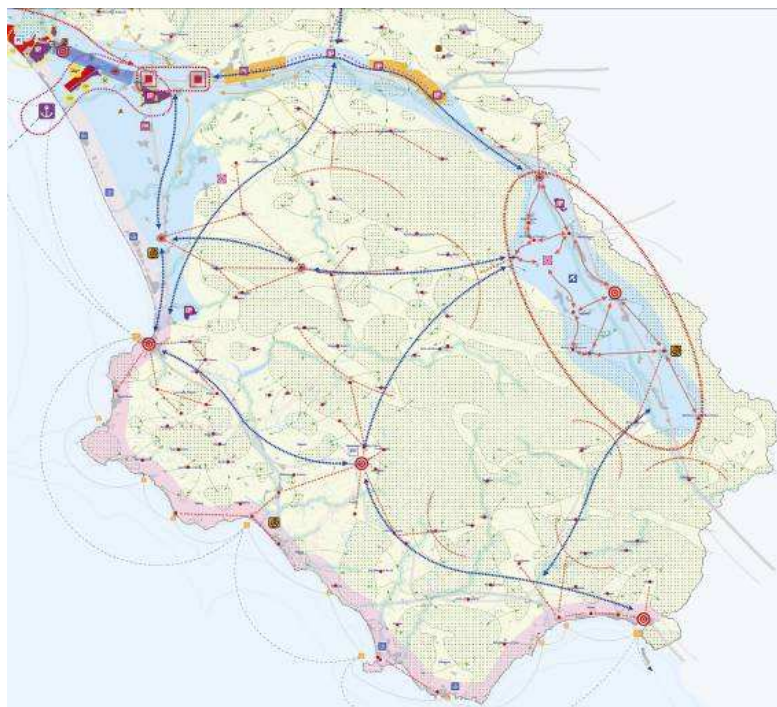
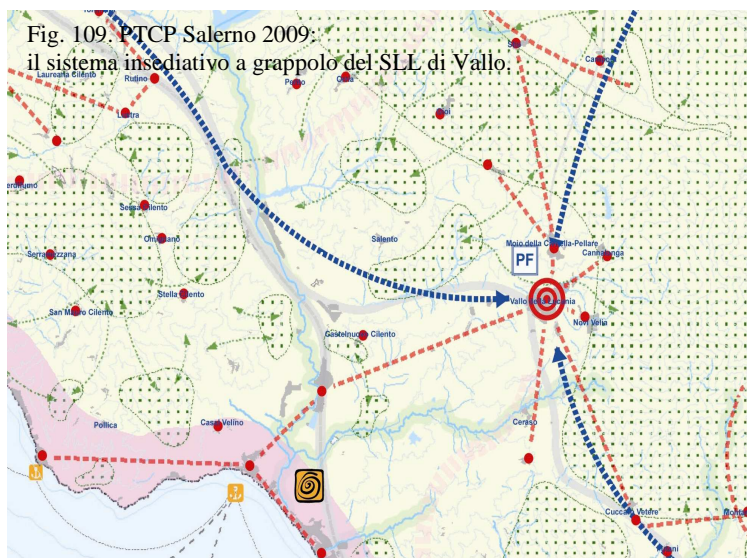


Fig. 107.
PTCP Salerno 2009:
il sistema insediativo

Fig. 107. . Per i sistemi policentrici minori il modello di riferimento è il grappolo di *città polinucleo* che non rafforza il polo principale ma le relazioni locali tra nodi anche minori ma complementari, ove localizzare attrezzature di rango sovralocale. In alternativa si possono sfruttare le nuove localizzazioni produttive di interesse sovralocale, integrate e plurifunzionali, nella forma di “poli multifunzionali” (manifatture, terziario, commercio, sport e tempo libero), come catalizzatori di processi urbani integrati. Tra le strategie del piano vi è la riduzione del consumo di suolo, la concentrazione delle localizzazioni produttive in rapporto alle linee su ferro, il dimensionamento concordato con i comuni singoli o associati nei Sistemi Territoriali di Sviluppo del PTR relativamente alle funzioni produttive e turistiche attraverso Accordo di Pianificazione (*art.11 NdA*).



Fig. 108-109. Le proposte del sistema infrastrutturale per il Cilento prevedono l'ancoraggio all'asse dell'Autostrada A3 attraverso la variante alla SS18 tra Capaccio e Battipaglia a nord e il completamento della Bussentina a Sud. Su questo schema generale si promuove, inoltre, il rafforzamento delle trasversali con l'obiettivo primario di coinvolgere la Valle del Calore, l'ambito di maggiore criticità infrastrutturale e demografica. L'innovazione avviene con il prolungamento della Fondovalle Calore in direzione della SS 166 degli Alburni e di Vallo della Lucania ed il potenziamento (anche con variazioni di tracciato) della connessione Vallo-Atena Lucana. La Valle dell'Alento, quindi, che trova in Vallo un suo nodo primario, potrà aprirsi verso Contursi e verso Atena Lucana. Significativa è anche la proposta di correlare Agropoli con Contursi mediante percorso in variante pedecollinare a Paestum e convergente sulla Fondovalle Calore. All'interno della Valle dell'Alento si propone il rafforzamento dell'integrazione d'area tra il nodo intermodale di Vallo



Scalo, il Porto di Casalvelino e la costa di Ascea (*direttrice locale di integrazione modale*), anche considerando nuove forme di modalità sostenibile lungo la costa, reintegrando in questo modo le relazioni territoriali che la lettura per Sistemi Territoriali di Sviluppo tendeva a trascurare. Come chiarisce il sistema insediativo proposto, si intendono rafforzare le relazioni proprie al Sistema Locale del Lavoro di Vallo della Lucania, aggregando a rete policentrica Pollica, Casalvelino, Ascea, Vallo ed i comuni che si pongono a corona attorno a quest'ultimo. A monte si rafforzano

le relazioni di contiguità di Vallo con Novi, Ceraso, Moio della Civitella, Cannalonga e Stio, mentre a valle si rafforza la complementarietà tra Pollica, Casalvelino ed Ascea. Il PTCP, a differenza di quanto indica il Piano del Parco, riconosce il ruolo significativo del Porto di Casalvelino come porta dell'entroterra vallivo dell'Alento e del territorio interno.

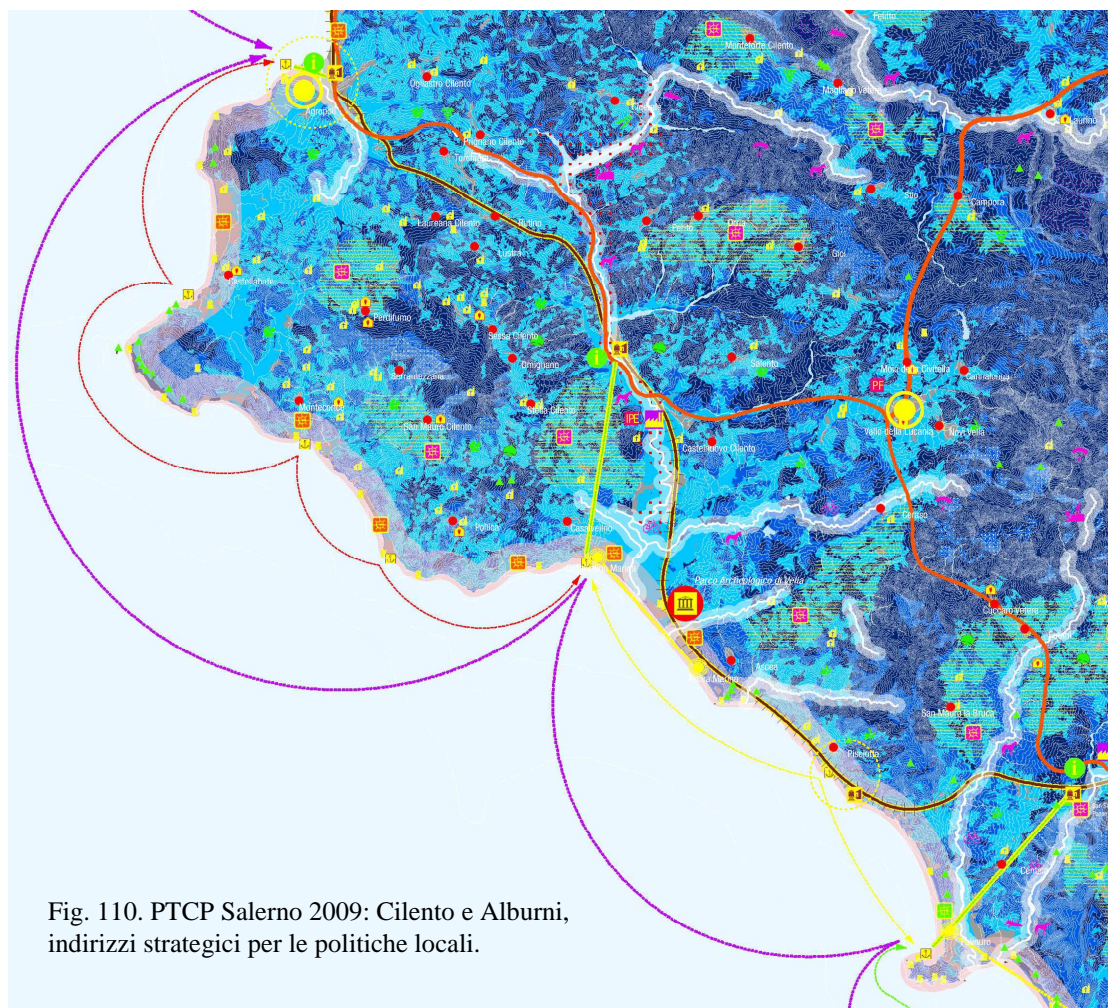


Fig.110. Il PTCP definisce indirizzi strategici per le politiche locali dell'ambito Cilento e Alburni. La Valle dell'Alento rientra nell'intenzione programmatica di rafforzare il sistema policentrico Vallo-Casalvelino-Ascea. Il Piano propone il potenziamento del corridoio tirrenico ferroviario e il

completamento della superstrada a scorrimento veloce in variante alla SS18. Dove queste due linee convergono su strutture portuali si definiscono i nodi principali di interscambio gomma-ferro-mare, ovvero Agropoli e in parte Sapri e Pisciotta, che presentano ancora criticità da un punto di vista della viabilità su gomma. L'Alento ed il Mingardo con i rispettivi sistemi urbani policentrici minori definiscono le connessioni costa-entroterra da potenziare. Nel caso della Valle dell'Alento il Piano intende potenziare i nodi di Vallo, Casalvelino ed Ascea come centralità locali principali; allo stesso modo promuove l'integrazione con il nodo intermodale di Vallo Scalo, presso il quale si propone la localizzazione di un'area per insediamenti produttivi comprensoriale, da inquadrare in una rete territoriale di aree pip, realizzate come Aree Ecologicamente Attrezzate. Si propone, inoltre, il potenziamento dell'offerta fruitiva di tipo sportivo lungo l'asta fluviale dell'Alento (parco fluviale di interesse provinciale) e lungo l'asta fluviale del Palistro. Il rafforzamento della capacità ricettiva della fascia costiera con strutture a rotazione d'uso e servizi per il turismo deve essere equilibrata da interventi volti alla ricostituzione dell'identità paesaggistica e dell'integrità fisica. Lungo le aree collinari interne della Fiumarella (in sinistra idrografica), di Casalvelino, di Stella Cilento (in destra idrografica dell'Alento), di Orria, Perito e Gioi si intende rafforzare il sistema fruitivo e ricettivo a servizio del turismo nelle aree interne, al fine di integrare e diversificare l'offerta delle aree costiere. La proposta della Provincia si può discretizzare per l'intero sistema locale del lavoro di Vallo nella centralità del capoluogo cilentano, nel polo produttivo di Vallo Scalo e nel Parco Archeologico di Elea-Velia. Quest'ultimo si pone al centro della relazione di complementarietà tra Ascea e Casalvelino. L'eventuale realizzazione del Museo non sarebbe dunque da inquadrare soltanto a servizio dell'area archeologica ma anche come nuova attrezzatura sociale plurifunzionale per l'intero sistema vallivo.

Il PTCP di Salerno propone di *“ancorare le nuove centralità –le sedi dei servizi e quelle del sistema produttivo e logistico – all'armatura urbana esistente, per un duplice fine: evitarne la dispersione nel territorio extraurbano, contrastando le attuali tendenze alla frammentazione del suolo agricolo ed alla diffusione di “polarità” isolate; utilizzare la realizzazione di sedi per le nuove funzioni come opportunità per attivare processi di riqualificazione della città esistente, in particolare delle recenti formazioni residenziali”* (Relazione al PTCP). In questo senso il nuovo Museo archeologico di Elea-Velia non solo si potrebbe individuare come rafforzamento dell'offerta culturale del Parco Archeologico, ma anche come nuova centralità sia per l'intera Valle dell'Alento, che per l'asse costiero Casalvelino-Ascea: la riqualificazione paesaggistico-ambientale promossa dalla Legge regionale “Daniele” n°5/2005, dovrebbe partire dalla localizzazione di tale importante “magnete” urbano.

La strategia per la ricettività turistica nella Costiera Cilentana prevede calibrate nuove realizzazioni di strutture ricettive a rotazione d'uso e per servizi connessi in ambiti localizzati tra Agropoli e Casalvelino, mentre per il resto della costa si promuove la riqualificazione urbanistica ed ambientale degli insediamenti di case-vacanza e seconde case da riconvertire in alberghi e servizi per il turismo, anche mediante premialità in termini di superfici utile. In generale, le nuove volumetrie ad uso ricettivo alberghiero dovranno porsi in continuità con il tessuto edificato esistente, anche attraverso operazioni di dismissioni e/o riuso, favorendo la densificazione e la ristrutturazione urbanistica. Nel caso di insufficienza di aree (insediamenti residenziali consolidati o ambiti di recente formazione) si potranno interessare zone agricole ordinarie, sempre a monte dell'arteria costiera di distribuzione, ovvero zone agricole differenti non periurbane e distanti almeno 1500 metri dal mare.

Fig.111. Da un punto di vista delle strategie di rafforzamento dei valori ambientali, il PTCP di Salerno per il nodo di Velia, tra il Fiume Alento ed il torrente Fiumarella, propone l'integrazione tra i due corridoi ecologici. In particolare il corso dell'Alento è da inquadrare nella proposta di Parco agricolo Intercomunale (*art.42 NdA*) dalla confluenza con il Palistro fino alla Diga di Piano della Rocca, con potenziamento della continuità della vegetazione riparia e della fruibilità ciclopedonale, il mantenimento delle condizioni di minimo deflusso vitale, la tutela delle sistemazioni idrauliche storiche ai fini della loro riconoscibilità (*art.48 NdA*). L'integrazione tra i due corridoi ecologici deve avvenire in primis attraverso la salvaguardia e la rinaturalizzazione della fascia costiera, anche attraverso misure volte al contenimento del fenomeno erosivo, quindi attraverso interventi di

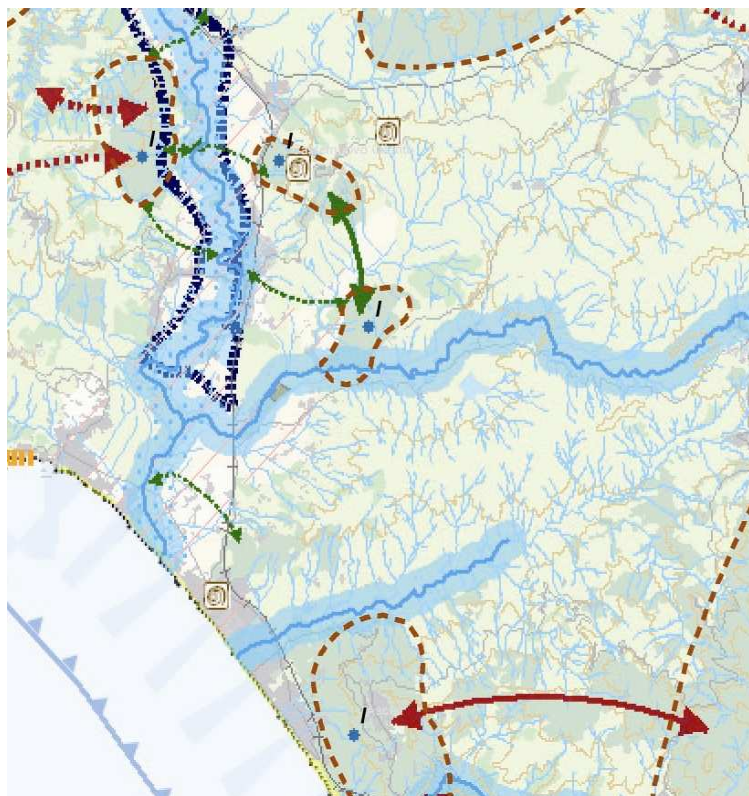


Fig. 111. PTCP Salerno 2009: Strategia per il sistema ambientale tra il Fiume Alento e il torrente Fiumarella.

rinaturalizzazione volti al superamento della frammentazione determinata dalle infrastrutture (SS447 e linea ferroviaria)

A ridosso dei corsi d'acqua il PTCP individua una fascia ecologica funzionale ai corridori fluviali di 150m che nel caso del Fiume Alento impone il divieto di realizzare opere o infrastrutture private, ma solo interventi di manutenzione, restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia sul patrimonio esistente con incrementi della Superficie utile lorda per adeguamenti funzionali degli alloggi di massimo il 20%, una sola volta e per massimo 30mq (*art.41 Nda*).

La tutela del geosito "Piana di Velia", non precisamente individuato, si sostanzia in misure di salvaguardia e di valorizzazione della sua riconoscibilità percettiva e didattica (*art.37 Nda*).

Fig.112. La disciplina integrata del territorio sintetizza gli indirizzi e le direttive del PTCP Salerno 2009. Il Parco archeologico di Elea-Velia si pone tra i sistemi naturali fluviali dell'Alento e della Fiumarella e tra il crinale collinare a monte e la fascia costiera tirrenica a valle. La spiaggia è da tutelare nelle sue componenti (apparato dunale) vietando l'installazione di opere anche temporanee se non passerelle per il passaggio pedonale (*art.36 Nda*). Il promontorio di Velia è riconosciuto come *aree ad elevata naturalità N1* (*art.67 Nda*): la tutela di queste aree comporta l'inedificabilità privata e l'ammissibilità soltanto di interventi di manutenzione, restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia, senza incremento di carico insediativo e con ampliamento ammesso per una sola volta per adeguamento igienico-funzionale per massimo il 10% del volume e della superficie (max 30mq); gli annessi agricoli in zone coltivate possono ampliarsi al massimo del 20% del volume esistente, con adeguata motivazione (piano aziendale), e possono realizzarsi abbeveratoi e ricoveri per mandrie per massimo 200mq e 3m di altezza al colmo secondo tecniche e materiali tradizionali. Presso la frazione Stampella di Ascea e a ridosso della Fiumarella sono presenti due *aree boscate N2* (*art.68 Nda*) per le quali oltre ai limiti all'edificazione privata delle aree N1 è da individuare una fascia di rispetto per salvaguardare l'area boschiva. Nelle aree naturali e boscate i Puc possono individuare gli immobili detrattori ambientali da demolire e ricostruire in sito con la stessa volumetria e tipologia tradizionale ovvero da delocalizzare con meccanismi di premialità (*art.66 Nda*).

Il resto del territorio aperto e rurale dell'area è riconosciuto come *aree agricole di rilievo paesaggistico AP* (*Art.71 Nda*) (per esempio la fascia di 150m lungo le sponde dell'Alento), e *aree agricole di elevato pregio per la produzione agricola o con particolari specializzazioni AA* (*art.72 Nda*) (per esempio ai piedi del promontorio di Velia dal versante Nord). In generale, lo spazio rurale è destinato all'agricoltura sostenibile e multifunzionale, con la tutela della matrice storica del paesaggio agrario e l'edificabilità connessa esclusivamente con la conduzione dei fondi agricoli, da legittimare attraverso presentazione di Piano di Sviluppo Aziendale. L'indice di utilizzazione fondiaria per uso abitativo in area AA con lotto minimo di 15.000mq è di 0,010 mq/mq, mentre su area AP con lotto minimo di 25.000mq è di 0,006mq/mq. L'indice di utilizzazione fondiaria per annessi agricoli è 0,008mq/mq per le parti coltivate in aree boscate N2, 0,020mq/mq per le aree AA, 0,015mq/mq per le aree AP. L'indice di utilizzazione per ampliamenti a destinazione agrituristica è per le aree AA con

lotto minimo di 30.000mq di 0,015mq/mq, per le aree AP con lotto minimo 40.000mq di 0,012mq/mq. Inoltre, per gli usi agrituristici saranno assentite attrezzature complementari scoperte per massimo il 10% della superficie fondiaria (max 2500mq).

La delocalizzazione delle opere incongrue può avvenire con la stessa disciplina delle aree naturali N1 e N2. Nelle aree agricole di rilievo paesaggistico AP e AA per una fascia di 1500m dal mare non è possibile assentire l'attività turistico-alberghiera, e la ristrutturazione degli immobili esistenti è ammessa solo nei limiti del 15% (20% per aree AA) della superficie esistente (max 30mq per aree AP e 35mq per aree AA) senza incremento di carico insediativo.

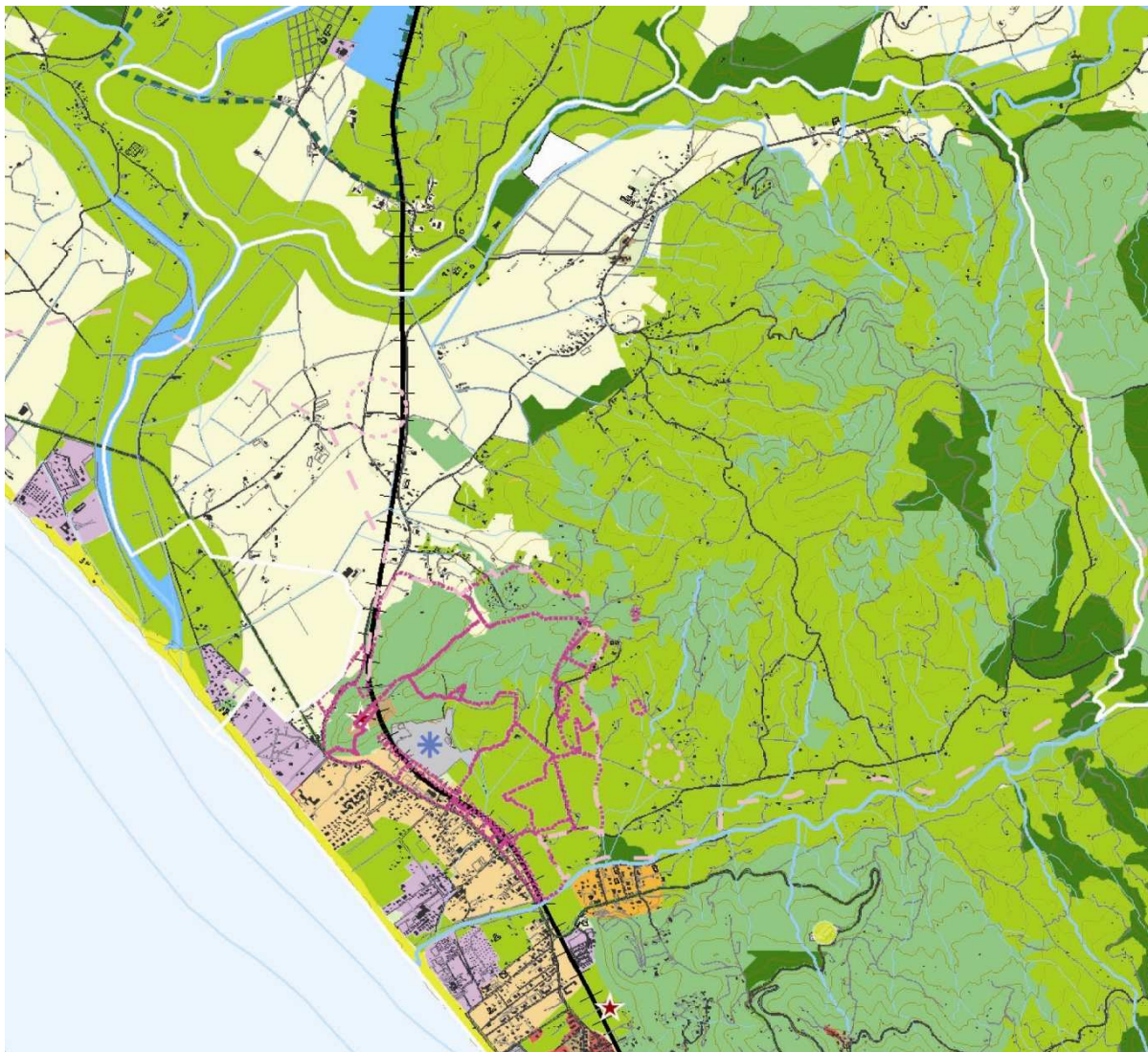


Fig.112. PTCP Salerno 2009: il nodo Velia nella disciplina integrata del territorio.

Per le aree indiziate ai fini archeologici presso la Fiumarella e lungo la ferrovia a nord di Velia, così come per gli ambiti di interesse archeologici, che i comuni d'intesa con la Soprintendenza perimetreranno con approfondimento nel PUC, gli interventi vanno comunicati almeno 20gg prima dell'inizio dei lavori alla competente Soprintendenza. La Torre di Velia e l'acropoli sono considerati insediamenti storici (*art.76 NdA*), per i quali l'area libera contigua va recuperata alla funzionalità ambientale, consentendovi la realizzazione di parchi e giardini pubblici. I PUC dovranno censire la viabilità storica (*art.47 NdA*) e le sistemazioni idrauliche storiche (*art.48 NdA*). La viabilità attuale della SS447 è riconosciuta come storica (presente al 1886): nel tratto fino al promontorio di Velia è viabilità romana primaria incerta mentre da Velia ad Ascea capoluogo viabilità romana primaria certa (tav. 2.4.2 PTCP Salerno).

Il tessuto edificato presente tra il Parco archeologico e la fascia costiera è interpretato dal PTCP come *area di riqualificazione urbanistica e paesaggistica IR3 (art.81 NdA)*, mentre gli insediamenti presso la foce della Fiumarella e dal promontorio di Velia alla foce dell'Alento come *insediamenti turistici IT (art.82 NdA)*. Per gli insediamenti, il PTCP in generale propone, al fine della tutela dello spazio rurale ed aperto e delle aree di naturalità, la preferenza per la densificazione e la ristrutturazione urbanistica con particolare attenzione ai margini dell'edificato recente e alle nuove centralità urbane da introdurre, anche per qualificare e rendere compiute le aree periferiche o marginali rispetto ai tessuti consolidati. Gli insediamenti IR3 sono da distinguersi in insediamenti a prevalenza di usi residenziali e a prevalenza di usi turistici alberghieri o extralberghieri.

Nel primo caso, i PUC individuano mediante PUA le aree dove attuare le previsioni e le aree per intervento diretto. I PUA per ciascun comparto possono prevedere interventi di ristrutturazione urbanistica, anche con incrementi sulla base della superficie lorda di solaio da demolire (residenziale +20%, commerciale/direzionale +10%, artigianale compatibile +15%). In assenza di PUA si può assentire al massimo la ristrutturazione edilizia con adeguamento igienico-sanitario e un incremento massimo del 10% delle volumetrie o superfici opportunamente motivato, ovvero la destinazione d'uso di locali al piano terra ad attività commerciali. Nelle aree IR3 a prevalente uso turistico alberghiero o extralberghiero è ammesso l'incremento della volumetria esistente fino al 20% per adeguamento dei servizi complementari alberghieri e l'incremento massimo del 25% per le attrezzature complementari scoperte con carattere pertinenziale. Se si ricorre ad un PUA è ammessa la ristrutturazione urbanistica con la condizione che le residenze stagionali si convertano in strutture alberghiere. Per i campeggi è possibile soltanto l'adeguamento igienico-funzionale dei servizi per un incremento massimo dei volumi esistenti del 20%.

Negli *insediamenti turistici esistenti IT (art.82 NdA)*, in assenza di PUA, vale la normativa per le aree IR3 con prevalente uso turistico, con la possibilità di realizzare attrezzature scoperte per lo sport, lo spettacolo ed il tempo libero, anche private. Viceversa la ristrutturazione urbanistica è consentita solo mediante PUA, con trasformazione delle residenze stagionali in strutture ricettive a rotazione d'uso, con incremento massimo di superficie utile del 30%. Non è consentita la trasformazione dei campeggi in villaggi turistici.

In corrispondenza della Fiumarella, ai margini dell'area di protezione della Lr 5/2005 del Parco archeologico di Elea-Velia, il PTCP ha individuato un'area di *riqualificazione urbanistica e di riequilibrio ambientale e funzionale IR2 (art.80 NdA)*. Tali aree, generalmente ai margini dei tessuti consolidati, dai caratteri prevalentemente discontinui, possono essere destinate dai PUC alla trasformazione urbana anche mediante procedure perequative volte ad acquisire al pubblico le superfici a standard (?), per la viabilità, aree per edilizia residenziale pubblica e per insediamenti produttivi. Gli indici di utilizzazione territoriale e fondiaria si differenziano in funzione dell'afferenza dell'area a zona con vincolo paesaggistico (UT min 0,33 e max 1mq/mq; Uf min 0,66 e max 2mq/mq) o zona esterna (UT min 0,5 e max 1,5mq/mq; Uf min 1 e max 3mq/mq). Sono dunque aree dove alla riqualificazione ambientale e funzionale si accompagnano la densificazione dei volumi, l'uso misto degli spazi purché compatibili, il ridisegno dei fronti e dei margini.

Gli insediamenti produttivi di rango comunale vanno concentrati in aree apposite, anche attraverso la delocalizzazione delle attività incompatibili con la localizzazione attuale (*art.84 NdA*). Le attrezzature pubbliche, di rilievo comunale e sovracomunale (*art.86 NdA*), come gli impianti per manifestazioni a grande concorso di pubblico (*art.87 NdA*), vanno localizzati d'intesa con le amministrazioni e gli enti interessati.

Per le nuove strade o infrastrutture, o la riqualificazione di quelle esistenti, si definiscono "fasce di ambientazione" adiacenti alla carreggiata di profondità variabile in funzione dell'opera da destinare ad area di tutela, rinaturalizzazione e riqualificazione ambientale ed acustica, anche come componenti della rete ecologica locale (*art.99 NdA*). Nel caso delle linee ferroviarie le fasce di ambientazione avranno profondità minima di 30 metri.

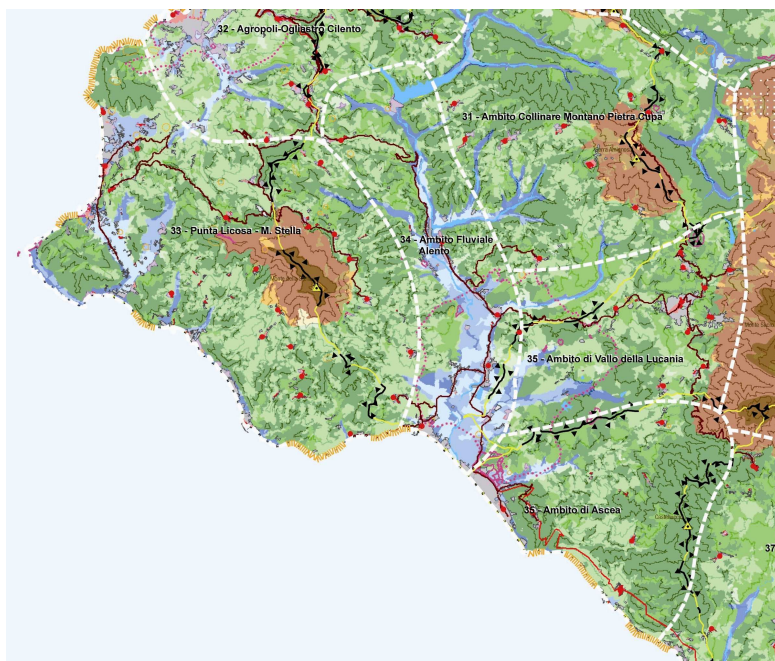
Per la localizzazione dei nuovi insediamenti residenziali e produttivi, e delle attrezzature pubbliche locali, il PTCP definisce la priorità per gli insediamenti esistenti da riqualificare o ristrutturare a partire dalle aree di riqualificazione urbanistica e di riequilibrio ambientale e funzionale (*art.80 NdA*) o dagli immobili ed aree dismesse. Le aree e i complessi per attività turistiche, sportive e ricreative di interesse locale (*art.129 NdA*) vanno localizzate in via prioritaria nelle aree IR1, IR2 e IR3. I comuni

possono procedere tramite Accordo di Pianificazione con la Provincia all'azione associata per realizzare un'offerta integrata di attrezzature turistiche, culturali, produttive di tipicità locali, ed allo stesso tempo concordare e ridistribuire gli incrementi di spazi per attività turistiche, anche in funzione del Sistema Territoriale di Sviluppo di appartenenza.

Per gli aggregati edilizi prevalentemente residenziali in contesto agricolo (ad esempio la frazione Stampella di Ascea) il PTCP prevede la riqualificazione con aumento dei servizi urbani e delle aree per piccoli impianti produttivi, sempre con l'obiettivo di densificare i tessuti, sia che si tratti di aggregati di tipo "arteriale" che in forma "compatta". Per essi vale la possibilità di ampliamento per una sola volta entro il limite massimo del 30% del volume residenziale senza ampliamento della superficie coperta se al di fuori delle aree AP (art.71 NdA); se all'interno delle aree AP il limite massimo è del 20% con altezza massima alla gronda di 7m. In entrambi i casi è confermata la disciplina prevista per le aree agricole di appartenenza circa gli annessi agricoli.

Per l'attuazione del PUC il PTCP prevede la possibilità di ricorrere a procedure perequative, basate sulla precedente individuazione di "ambiti di equivalenza" dei diritti edificatori in funzione dello stato di fatto e di diritto dei suoli. La superficie compensativa da acquisire al pubblico oltre la superficie a standard, dovuta per legge, sarà minimo 10mq ogni 30mq di superficie utile residenziale, ogni 20mq se terziaria, ogni 50mq di superficie coperta artigianale o industriale. La perequazione si applica per comparti continui o discontinui ed è disciplinata attraverso un PUA. L'edificabilità di ciascun suolo ricadente in un comparto può essere esercitata solo nel comparto che l'ha generata, dove è liberamente commerciabile. I comparti possono anche prevedere parti a destinazione interamente pubblica, ad esempio un'attrezzatura di interesse locale con il trasferimento e concentrazione dell'edificabilità in altra parte anche discontinua dello stesso comparto. In caso di mancata attuazione del comparto medesimo entro un congruo termine, la Pubblica Amministrazione procede all'esproprio delle aree necessarie per la localizzazione pubblica.

Fig. 113. Ai fini del concorso della Provincia al piano paesaggistico regionale, ai sensi della Lr 13/2008, il PTCP di Salerno ha definito *Ambiti di Paesaggio provinciali* (art.111 NdA), con l'obiettivo di attuare le indicazioni della Convenzione Europea del Paesaggio (Legge di ratifica 14/2006) e definire un sistema di valori a cui riferirsi per la valutazione strategica dei piani, programmi, progetti ed interventi di rilevanza sovralocale. Il Parco archeologico di Elea-Velia e l'area protetta dalla legge regionale 5/2005 rientrano in due ambiti di paesaggio, *Ambito fluviale dell'Alento* e *Ambito di Ascea*, per i quali in generale il



PTCP propone questi indirizzi: tutela delle componenti strutturanti del paesaggio agrario; incremento della qualità delle aree agricole compromesse (nuovi valori di paesaggio); tutela e recupero del patrimonio storico ed archeologico per favorire la sua riconoscibilità, e del sistema insediativo storico interpretato nel suo contesto di relazioni culturali e paesaggistico-ambientali; azioni di riqualificazione miranti alla riduzione del consumo di suolo; riqualificazione degli insediamenti turistici esistenti e complessivamente del waterfront; integrazione del sistema di valori delle aree costiere con il sistema di valori ed offerta turistico-culturale delle aree interne.

3.4.6. La Valle dell'Alento nel Piano del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano

Il Piano dell'ente Parco è sovraordinato rispetto a qualsiasi altro strumento di piano territoriale, eccezion fatta per i piani paesaggistici, come sancito dal Dlgs.42/2004 e s.m.i.. Il Piano del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano è stato elaborato nel 2001, ai sensi dell'art.12 della legge quadro sulle aree protette, ma risulta ancora in discussione presso il Consiglio Regionale della Campania. Tuttavia si ritiene significativo inquadrare la Valle dell'Alento e il Parco archeologico di Elea-Velia alla luce delle intenzioni programmatiche e delle disposizioni normative proposte.

Il piano si articola in prescrizioni, immediatamente precettive, indirizzi e direttive, misure di disciplina e secondo l'art.3 comma 3: *“i comuni sono tenuti ad interpretare ed attuare coi propri strumenti urbanistici gli indirizzi e le direttive del Piano (...) Nelle more di adeguamento di tali strumenti, sono fatti salvi gli interventi da essi previsti che non contrastino coi suddetti indirizzi e direttive o che non ne pregiudichino significativamente l'attuazione: l'Ente Parco potrà richiedere al riguardo esplicite verifiche di compatibilità”*.

Gli elaborati del Piano del Parco sono le tavole:

- b1) *l'inquadramento territoriale del parco*, teso a descrivere la potenziale continuità ecologico-ambientale del parco con le aree naturalistiche limitrofe, l'assetto infrastrutturale attuale e i potenziali miglioramenti, le principali risorse storico-culturali;
- b2) *l'organizzazione del territorio*, che individua le zone a differente gradi di protezione A1, A2, B1, B2, C1, C2, D (*art.8 NdA*), i sistemi di accessibilità (viabilità ordinaria e sentieri di fruizione, *art.18 NdA*) e le attrezzature e servizi per la fruizione dell'area protetta (*art.19 NdA*);
- b3) *vincoli e destinazioni specifiche*, ovvero l'individuazione delle risorse naturali e culturali di tipo areale (paesaggio agrario, ambiti contestuali ai centri storici e ai siti archeologici, ecc., *art.15 e 16 NdA*), di tipo lineare (strade panoramiche, percorsi storici, ecc., *art.15 e 16 NdA*), di tipo puntuale (emergenze naturalistiche e culturali, *art.12 NdA*);
- b4) *sistemi e sottosistemi ambientali*, che descrivono l'interrelazione tra condizioni climatiche e geomorfologiche, rispetto alle quali il piano definisce indirizzi gestionali (*allegato 1*).

Per disciplinare le modalità d'intervento e trasformazione del territorio, il piano definisce *categorie normative* (Conservazione, Manutenzione, Restituzione, Riquilificazione, Trasformazione), *zone, interventi e attività* compatibili correlate (naturalistici, agro-silvo-pastorali, urbani e abitativi, specialistici). Quindi definisce la normativa di riferimento per parti di territorio (zonazione) e per categorie di beni, e riporta alla fine delle norme di attuazione un regesto dei beni individuati. Il Piano prevede una specificazione delle perimetrazioni in scala 1:10.000; nelle more vale quanto indicato dalla tavola b2 e dalle specifiche eventualmente apportate dagli strumenti urbanistici comunali in sede di adeguamento al Piano del Parco e approvazione da parte dell'Ente Parco.

Zona A1, riserva integrale naturale con elevati valori naturalistico-ambientali: gli interventi ammessi sono soltanto quelli funzionali al consolidamento dei valori ecologici presenti per fini naturalistici, didattici, fruitivi. È possibile l'intervento di Restituzione solo per il ripristino delle testimonianze storiche eventualmente presenti: sono esclusi, tra gli altri, gli interventi costruttivi o di installazione di manufatti di qualsiasi genere. Si ritiene non possibile l'uso agricolo di tali zone.

Zona A2, riserva integrale di interesse storico-culturale e paesistico: sono zone che presentano al loro interno significative testimonianze di interesse storico-culturale, segno della stratificazione di senso del rapporto storico tra artificio e natura. E' ammessa la Conservazione, mentre la Restituzione può essere soltanto funzionale al ripristino delle migliori condizioni di interpretazione delle testimonianze storiche presenti. Valgono le esclusioni delle Zone A1.

Zona B1, riserva generale orientata, di elevato pregio naturalistico: si tratta di zone a prevalente uso naturalistico, scientifico, didattico e culturale di connessione e protezione delle Zone A1 di maggiore naturalità. Il piano intende potenziare la funzionalità ecosistemica, nel rispetto della quale sono comunque ammessi gli usi agricoli tradizionali ed il pascolo brado. Sono ammessi gli interventi di Conservazione, Manutenzione e Restituzione: per gli interventi edilizi non è ammesso il restauro ma sono la manutenzione ordinaria e straordinaria. Non sono ammessi interventi infrastrutturali oltre quanto necessario al mantenimento delle attività agro-silvo-pastorali. Sono ammessi, nelle forme

compatibili, gli interventi volti a garantire usi sportivi o ricreativi che non comportino impatti ed interferenze con le biocenosi in atto.

Zona B2, *riserva generale orientata alla formazione di Boschi Vetusti*: si tratta di aree specifiche tra le zone B di connessione e protezione delle zone A1, dove gli interventi ammissibili sono soltanto quelli diretti alla Conservazione e Restituzione delle cenosi forestali al grado di maturità. Sono ammessi interventi per la fruizione didattica ed il mantenimento delle attività pastorali.

Zona C: zone di protezione, caratterizzate da specifica integrazione tra forme naturali e colturali; le Zone C1 e le Zone C2 sono le più prossime ai centri abitati. In generale sono ammessi gli usi agro-silvo-pastorali e gli interventi volti alla manutenzione del territorio agricolo, al recupero del patrimonio edilizio esistente e delle aree degradate, anche tendenti a migliorare la fruibilità turistica, ricreativa, sportiva, didattica e culturale.

Sia nelle zone C1 che C2 sono ammessi gli interventi di costruzione di nuovi edifici o restauro e ristrutturazione di quelli esistenti solo in funzione delle attività agricole, confermandosi la disciplina (alquanto permissiva) della Legge regionale 14/1982.

Zona C1: è esclusa l'apertura di nuove strade, tranne quelle funzionali alla difesa del suolo e protezione civile. L'ampliamento di quelle esistenti può essere assentito solo in funzione di piani aziendali o di assestamento forestale e comunque con sezione massima non superiore a 3ml senza alcuna pavimentazione impermeabilizzante. Gli interventi per il regime delle acque devono essere approvati dall'Ente Parco; non è ammesso l'uso di recinzioni che possano ostacolare lo scorrimento delle acque ed il movimento della fauna; gli interventi impiantistici ed infrastrutturali connessi con le attività assentite devono essere compatibili con gli obiettivi di conservazione delle risorse; è vietata la modificazione dell'uso del suolo nelle aree incendiate; nelle aree collinari saranno assentite le sistemazioni tradizionali su ciglioni o su terrazzi o lunette con muretti a secco e con il ricorso a pali in legno; le modificazioni possibili devono rispettare altezze e passo dei terrazzamenti esistenti.

Zona C2: alla disciplina delle zone C1 si aggiungono altre limitazioni. Il mutamento di destinazione d'uso degli immobili non più utilizzati per le attività agroforestali per il riuso agriturismo, abitativo, artigianale, ricettivo e a servizio delle attività del Parco, è consentito soltanto nel rispetto delle tipologie edilizie caratteristiche e se comportanti soltanto modesti interventi infrastrutturali compatibili con la conservazione delle risorse. E' esclusa l'installazione di serre fisse o mobili. Le nuove costruzioni in zona C2 possono essere soltanto ai fini della conduzione del fondo (Lr 14/1982) e non devono comportare l'apertura di nuove strade (accesso diretto da quelle esistenti); vanno realizzati in adiacenza agli immobili aziendali esistenti o in continuità con gli insediamenti rurali: è ammissibile un ampliamento per integrazione igienico-funzionale e abitativa degli edifici rurali per un massimo del 10% del volume esistente e solo una volta per unità abitativa, altrimenti si dovrà dimostrare l'eccedenza con apposito piano di sviluppo aziendale.

Zona D, *zone di promozione economica e sociale*: sono le zone di maggiore antropizzazione, definibili urbane o urbanizzabili, destinate ad accogliere usi e servizi funzionali alla valorizzazione del Parco ed allo sviluppo socio-economico delle comunità locali. La delimitazione precisa di tali ambiti sarà oggetto di intesa tra Comuni ed Ente Parco al momento dell'adeguamento dei piani urbanistici comunali al Piano del Parco. In questo senso il Piano elabora indirizzi per la pianificazione comunale: favorire l'integrazione del tessuto edificato con gli spazi naturali e seminaturali, nonché con il sistema dei beni storici-culturali, attraverso il ridisegno dei margini, la ricomposizione dei fronti urbani degradati, l'eliminazione o mitigazione degli impatti paesistici negativi, il contenimento degli sviluppi infrastrutturali, la generale priorità al recupero del patrimonio edilizio esistente ed alla tutela del tessuto edificato storico.

Gli interventi nelle zone D, in generale, dovranno essere rivolti a compattare e riqualificare il tessuto urbano, favorendo la riaggregazione attorno ai nodi principali della struttura urbana storica, riqualificando l'inserimento nel contesto urbanistico e paesistico delle espansioni recenti, anche con la formazione di cortine alberate e la ricostituzione di fronti edilizi. Nelle aree rurali va mantenuto lo spazio interstiziale residuo; sono da rispettare le coerenze o compatibilità morfologiche e tipologiche, senza sostanziale aumento dei carichi urbanistici. Anche nelle aree costiere a bassa densità va mantenuta la trama degli spazi naturali o rurali residui, evitando l'aumento ulteriore dei carichi urbanistici.

Al fine di promuovere gli interventi di riqualificazione e coordinamento del riassetto urbanistico dei territori più critici o delicati da un punto di vista funzionale, ambientale, storico-archeologico, l'Ente Parco promuove la formazione di strumenti attuativi quali i Piani di Recupero o i PIU-piani di intervento unitari, al fine di garantire coerenza tra progettazione e realizzazione, con il supporto di analisi di fattibilità tecnico-economica, di impatto ambientale e territoriale.

Zone	Interventi consentiti	Attività consentite
Zona A1 e A2	CO/RE	N
Zona B1	CO MA RE	N N/A N/A
Zona B2	CO MA RQ RE	N N N
Zona C	CO MA RE RQ	N/A/ N/A/UAS3/ N/A/S3/ N/A/
Zona D1	CO MA RE RQ TR	UA/S UA/S UA/S UA/S UA/S
Zona D2	CO MA RE RQ	UA/A/S1/S2/S3 UA/A/S1/S2/S3 UA/A/S1/S3 UA/A/S1
Zona D3	CO MA RE	UA/A/S1/S3 UA/A/S1/S3 UA/A/S1/S3
Zona D4	CO MA RE RQ	S4 S4 S4 S4
Zona D5	CO MA RE RQ	S2 S2 S2 S2

Fig. 114.
Quadro sinottico della corrispondenza tra zone del Piano del Parco, categorie normative e usi consentiti. Le zone D (urbane o urbanizzabili) inizialmente articolate dal Piano in D1, D2, D3, D4 e D5 sono state ricondotte all'unica zona D, da precisare al momento dell'adeguamento degli strumenti urbanistici locali con il Piano del Parco.

La Valle dell'Alento non rientra interamente nel perimetro dell'area protetta, ma rimane all'interno, tuttavia, delle aree contigue, dove la disciplina posta in essere dagli strumenti urbanistici e territoriali deve assicurare la coerenza con gli indirizzi e i criteri del Piano a riguardo dei "vincoli e destinazioni specifiche" (tav.b3), al fine di garantire la continuità dei valori ecologici, ambientali e culturali del territorio protetto.

Da un punto di vista delle strategie, il Piano rafforza il ruolo della superstrada Cilentana come percorso matrice principale del territorio verso la costa tirrenica, al pari dell'asse autostradale sul versante orientale del Vallo di Diano. A partire dall'asse della Cilentana si individuano i pettini di diramazione verso monte e verso mare, cercando di ripristinare la gerarchia propria alla rete viaria storica basata sulla strada statale 18. Nella Valle dell'Alento si propone il rafforzamento della connessione verso le aree interne a partire dalla Diga di Piano della Rocca, in direzione della Dorsale del Chianello (Monteforte Cilento), mentre il Consorzio Velia ha proposto il completamento dello stesso raccordo in direzione di Stio e della Valle del Calore. Verso il mare, il Piano propone il potenziamento del percorso della pedemontana del Monte Stella, a partire da Vallo Scalo, e verso Marina di Casalvelino dove si innesta sulla "strada della costa", in alternativa all'attuale tratto della SS267 Vallo Scalo-Casalvelino Scalo e SS447 per Velia. La proposta intende quindi determinare una rigerarchizzazione della viabilità di attraversamento della bassa Valle dell'Alento. A questo scopo il Piano individua un raccordo tra la Cilentana e la pedemontana immediatamente a monte dell'attuale stazione FS di Vallo Scalo: di conseguenza i comuni di Omignano e di Casalvelino hanno proposto la realizzazione di due aree produttive a monte e a valle di tale raccordo, precisamente in località Cerreta e Mortella. A partire da Vallo della Lucania, inoltre, si propone il rafforzamento della connessione con la Valle del Calore: a questo scopo l'Amministrazione comunale di Vallo e l'ente provinciale stanno realizzando la nuova circumvallazione di Vallo come raccordo tra la Cilentana e la nuova connessione proposta dal Piano del Parco verso Campora, che traduce in parte le aspettative per il potenziamento della relazione Vallo-Atena Lucana. Dato il proposto potenziamento della pedemontana al Monte Stella in direzione di Casalvelino, appare incongruo il riconoscimento di *Porta di Mare* al porto di Acciaroli o di Pisciotta e non a quello di Casalvelino, in via di ampliamento.

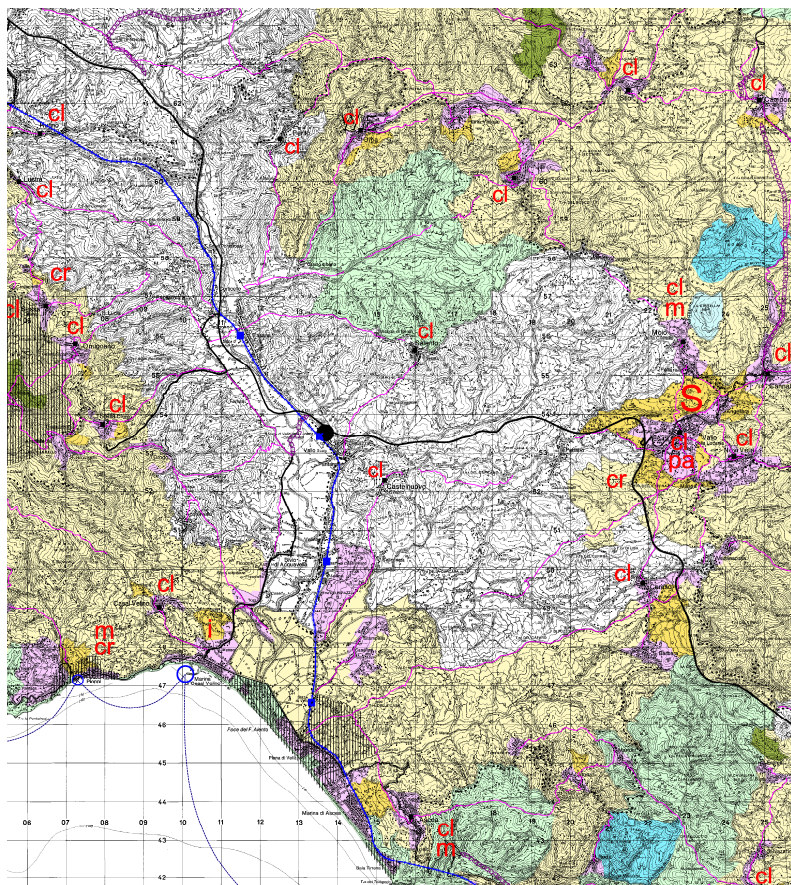
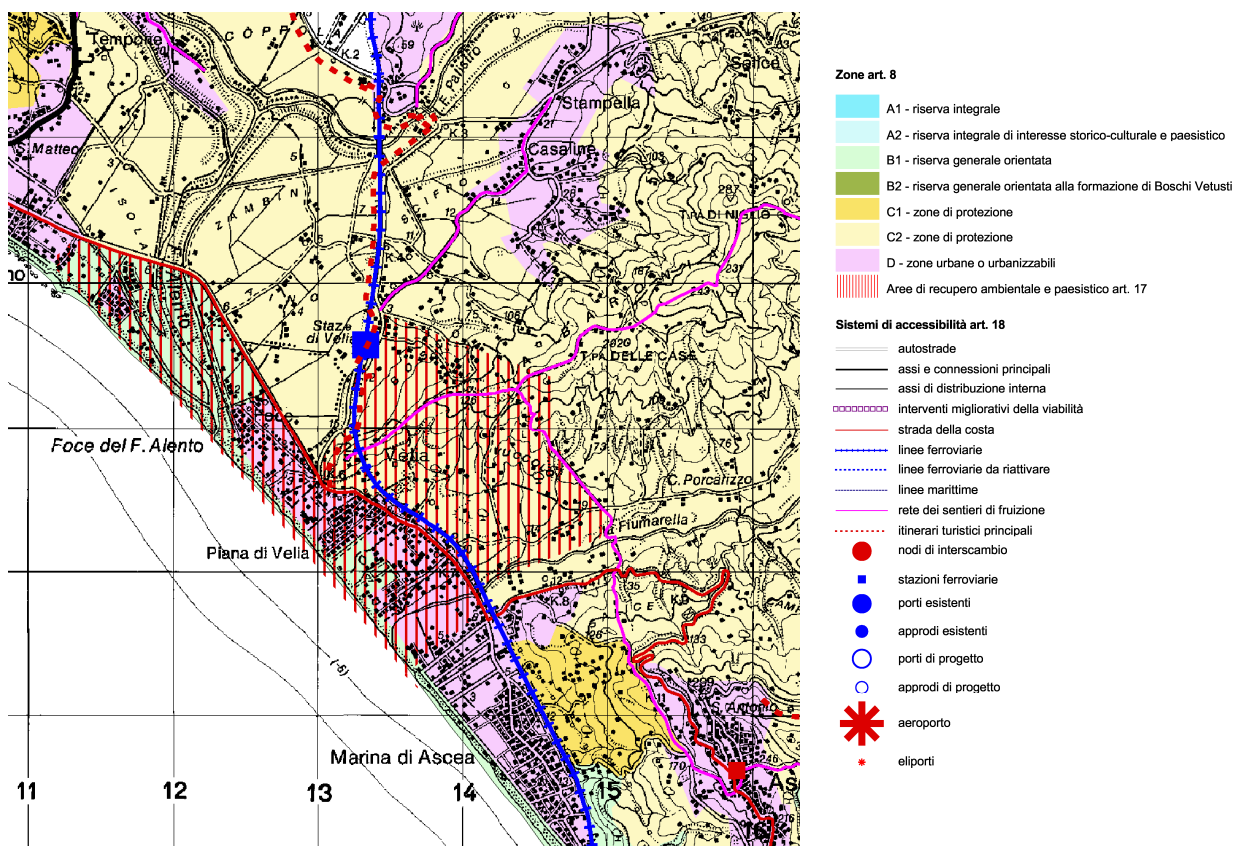
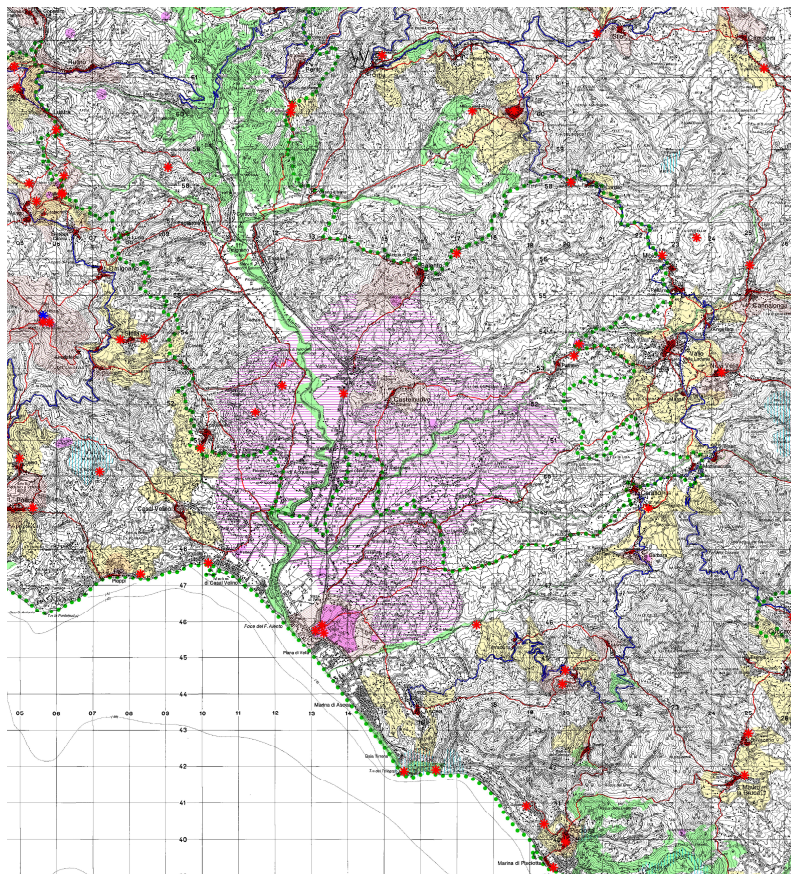


Fig.115-116. La tavola b2 “Organizzazione del territorio” definisce il sistema di zonazione per la Valle dell’Alento. Si evidenzia il potenziamento della pedemontana in destra idrografica del Fiume Alento e l’area naturalistica della Valle della Fiumara della Selva dei Santi a monte del centro abitato di Salento, riconosciuta come zona B1. Nella bassa valle dell’Alento emergono le aree D del crinale di Castelnuovo presso Tempa del Malconsiglio, la frazione Stampella di Ascea, lungo la SS267 oltre il Bivio di Acquavella, a Marina di Casalvelino e nella piana di Velia tra la foce dell’Alento e Torre del Telegrafo, a valle della linea ferroviaria. Queste aree sono funzionali anche alla redistribuzione dei carichi insediativi e alla riqualificazione della fascia costiera. Casalvelino-Ascea.



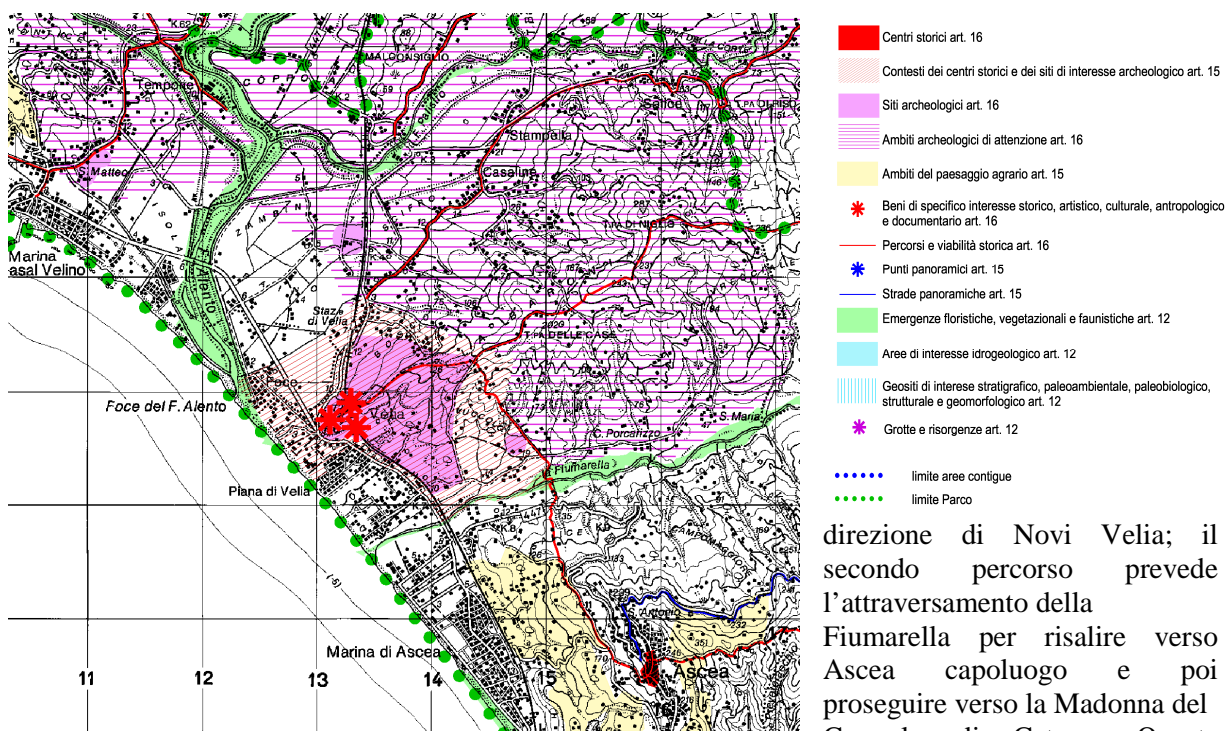
Le aree naturali e seminaturali residue della località Isola di Casalvelino (a valle della SS267) e l'area boscata a valle dell'area archeologica di Elea-Velia sono riconosciute come zone B1 o riserva generale orientata; in realtà l'area presenta usi poco conformi con la caratterizzazione di pregio naturalistico, come invece potrebbe imporsi per la Foce della Fiumarella, a sua volta ricondotta a zona urbana o urbanizzabile, nonostante il PSAI dell'AdB Sinistra Sele la riconosca come area a rischio alluvionale (fascia A, subfascia B1). Il resto del territorio oltre la viabilità di attraversamento e verso monte è classificato come zona C2, tranne un'area olivetata ai piedi di Ascea capoluogo che è tutelata come paesaggio agrario (zona C1). Il Piano del Parco individua per l'area archeologica di Elea-Velia ed il suo contesto la necessità di ricorrere ad un PIU-Piano di intervento unitario per la riqualificazione di un'area riconosciuta come *Area di recupero ambientale e paesaggistico* (art.17 NdA). Il perimetro dell'ambito, tuttavia, non corrisponde a quello della Lr 5/2005, perché si estende fino alla località Isola di Casalvelino (a valle della SS267), ma esclude il territorio rurale a monte e in frangia all'Alento e soprattutto la Tempa delle Case che si sviluppa lungo il crinale di Velia oltre Castelluccio. I Progetti di Intervento Unitario sono strumenti di specifica introdotti dal Piano del Parco, basati sul concorso di Ente Parco, comuni e privati proprietari con i seguenti indirizzi generali:

- a) riqualificazione ambientale per favorire il ripristino delle biocenosi naturali potenziali e la ricostruzione di fasce di connessione ecologica;
- b) ristrutturazione edilizia ed urbanistica in particolare nelle aree edificate degradate anche al fine di potenziare il sistema di servizi funzionali alla valorizzazione e fruizione del Parco;
- c) riqualificazione paesistica delle aree critiche con mitigazione o eliminazione degli impatti negativi, ridisegno dei margini delle espansioni recenti e riordino delle aree di frangia;
- d) contenimento di ulteriori sviluppi infrastrutturali, al fine di regolamentare la viabilità funzionale al sistema di fruizione, anche con percorsi obbligati; riduzione dei flussi di traffico nelle aree critiche, in particolare lungo il litorale;
- e) delocalizzazione delle attività incompatibili con le finalità di tutela e di lettura paesaggistica oppure in condizioni di rischio idrogeologico;
- f) recupero dei caratteri del paesaggio agrario, dei percorsi e dei beni di interesse storico-culturale.



Nelle more del PIU sono ammessi in queste aree tutelate solo interventi di conservazione, manutenzione e restituzione, quindi non è ammessa la "riqualificazione" senza il piano, ed è possibile soltanto il recupero del patrimonio non utilizzato.

Fig.117-118. Nella tavola b3 "Vincoli e destinazioni specifiche" la Valle dell'Alento emerge innanzitutto come ambito archeologico d'attenzione del sito archeologico di Elea-Velia (art.16 NdA). A ridosso del Parco Archeologico di Elea-Velia il Piano individua altri due siti archeologici: presso l'Alento (Casalvelino 2) e presso la Fiumarella (Pian del Pero), e quindi due percorsi di viabilità storica. Il primo si snoda lungo la Fraz. Stampella di Ascea a risalire la Valle del Palistro, lungo il crinale di Velia in



viabilità storica è riconosciuta anche come rete locale dei sentieri di fruizione, mentre il declassamento della viabilità di valle tra Vallo Scalo e Velia (SS267 e poi SS447) è funzionale alla valorizzazione del tracciato come “itinerario turistico principale”, da riqualificare ed attrezzare con contenute ed adeguate strutture di parcheggio e sosta (art.18 Nda). Tra i beni di specifico interesse storico, artistico, culturale, antropologico e documentario (art.16 Nda) si individuano la Torre di Velia come fortificazione, il santuario della Vergine Hodigitria e la cappella di S.Quirico, sempre sulla acropoli di Velia. Per i siti archeologici e ambiti di attenzione, i centri storici, i percorsi e la viabilità storica e i beni di specifico interesse storico-artistico, i comuni sono comunque tenuti ad aggiornare l'elenco dei beni individuati dal Piano in sede di formazione del PUC o di adeguamento dello stesso al Piano; nelle more, gli interventi eccedenti la ristrutturazione senza aumento di volume sono oggetto di valutazione di compatibilità da parte del Parco.

Per i *siti archeologici* individuati sono esclusi interventi edilizi e infrastrutturali di qualsiasi natura ed ogni altra opera è da autorizzarsi da parte della competente Soprintendenza. Negli *ambiti archeologici di attenzione* prima di realizzare qualsiasi opera le operazioni di scavo e di indagine devono ricevere la supervisione della Soprintendenza. Nei *centri storici* nelle more di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al Piano del Parco sono ammessi soltanto interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e restauro o risanamento conservativo. Per la *rete dei percorsi e della viabilità storica* gli interventi devono essere volti a salvaguardare i segni e gli elementi che ne permettano la lettura e l'integrazione nel paesaggio circostante e con i tessuti edificati dei centri storici. Saranno possibili contenute integrazioni per completare la rete dei percorsi dove non più riconoscibile. Per i *beni storico-culturali* individuati il Piano prevede gli interventi di restauro e consolidamento senza aggiunta di completamenti o alterazioni dei ruderi delle emergenze architettoniche, la demolizione delle superfetazioni, la realizzazione delle strutture necessarie per la fruizione o la funzionalità igienico-funzionale, di agibilità e sicurezza, il ripristino delle destinazioni originarie o compatibili con la leggibilità dei valori tutelati.

Il Piano, inoltre, definisce un *contesto del sito di interesse archeologico* di Elea-Velia (art.15 Nda) che in parte coincide con l'ambito di protezione del sito archeologico di Elea-Velia definito dalla Lr 5/2005: in tale contesto sono da valorizzare i rapporti visivi e paesaggistici e i caratteri storico-culturali, anche attraverso la mitigazione o l'eliminazione degli elementi di detrazione visiva o di degrado. Lungo la collina di Ascea, sul versante occidentale, tra la linea ferroviaria ed Ascea capoluogo, il Piano tutela il paesaggio olivetato come *ambito del paesaggio agrario* (art.15 Nda).

Il Piano del Parco divide la viabilità principale del territorio in “assi e connessioni principali” e “assi di distribuzione interna” (art.18 NdA), per le quali si propone il semplice adeguamento della sezione o il miglioramento, sulle tratte specificatamente individuate dalla tavola b2 del Piano, favorendo il raccordo con i nodi di interscambio, ad esempio tra la Pedemontana del Monte Stella e Vallo Scalo o il porto di Casalvelino. Gli interventi migliorativi della viabilità saranno sempre sottoposti a valutazione di impatto ambientale e dovranno comprendere opere e interventi dedicati, ovunque possibile, al mantenimento dei corridoi ecologici e faunistici, evitando di sconvolgere il reticolo idrografico superficiale e aderendo alla morfologia dei siti, integrandosi nel paesaggio. Il percorso costiero Casalvelino-Velia-Ascea Capoluogo è riconosciuto come “strada della costa” per la quale è possibile considerare interventi di allargamento della sezione in punti di criticità, o qualora risulti opportuno per migliorare l’impatto sull’ambiente; non si prevede una variazione di tracciato, di fatto rimandata ai piani regolatori comunali. Il porto di Casalvelino, nonostante sia oggetto di potenziamento per azione comunale, non viene riconosciuto quale Porta di Mare del Parco, mentre le proposte degli Enti locali circa un molo di attracco al di sotto di Velia si potrebbe configurare solo come “approdo” (anche se il Piano non lo indica), meglio nella formula del semplice ormeggio per imbarcazione o “campo boe”. Il Piano prevede il potenziamento delle strutture ricettive extralberghiere e l’ospitalità presso centri rurali collinari e montani, di conseguenza organizza la rete delle strutture di servizio alla fruizione del Parco, in gran parte attestate nei centri collinari e non sempre in funzione dei nodi intermodali della viabilità (art.19 NdA). Si indica la realizzazione di una struttura museale ad Ascea capoluogo, senza specificare la sua destinazione a servizio del Parco archeologico di Elea-Velia.

Infine le Norme di Attuazione chiariscono all’art.20 che “*in deroga a quanto previsto dai precedenti articoli, per le opere pubbliche e per le infrastrutture ed i servizi di pubblica utilità non altrove localizzabili, sono consentiti gli interventi di nuova costruzione, di completamento, ampliamento, ristrutturazione e manutenzione, strettamente necessari e compatibili con le esigenze generali di tutela del Parco e delle sue risorse. L’Ente Parco potrà disporre al riguardo le verifiche di compatibilità e le valutazioni d’impatto ritenute necessarie*”. Con questa formula finale si rimanda, di fatto, la valutazione delle opere infrastrutturali a farsi alla verifica della loro compatibilità con gli indirizzi e i criteri generali del Piano, rendendo possibile innovazioni infrastrutturali compatibili non espressamente indicate nel 2001 nel Piano del Parco.

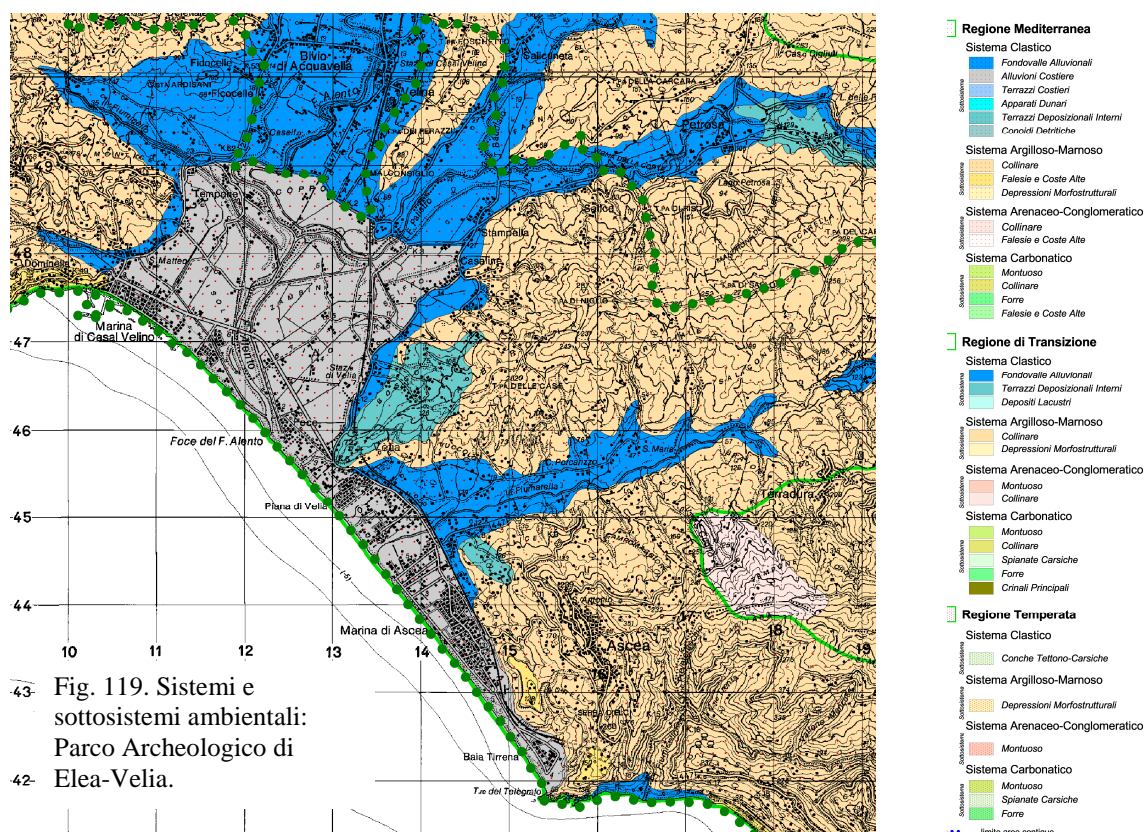


Fig.119. La tavola b4 indica gli indirizzi per la gestione dei sistemi e sottosistemi ambientali. Il sito archeologico di Elea-Velia ed il suo contesto si pongono tra il sottosistema alluvionale costiero dell'Alento, i fondovalle alluvionali dell'Alento e della Fiumarella, il terrazzo costiero del promontorio di Velia e il sottosistema collinare argilloso-marnoso del crinale che risale verso monte.

Per il *sottosistema di fondovalle alluvionale* si prevede: rinaturalizzazione del fiume e delle fasce di pertinenza, agricoltura biologica ed ricorso ad impianti di fitodepurazione sempre all'esterno delle fasce periferiali, delocalizzazione delle opere incompatibili.

Per il *sottosistema alluvionale costiero*: recupero e riqualificazione delle aree degradate con delocalizzazione delle opere ed infrastrutture non compatibili.

Per il *sottosistema del terrazzo costiero*: riduzione del rischio incendi ed erosione, salvaguardia dell'andamento morfologico dei suoli, recupero della vegetazione potenziale nelle aree degradate ed abbandonate.

Per il *sottosistema collinare argilloso-marnoso*: recupero e riqualificazione degli oliveti, prevenzione degli incendi, promozione della ripresa della vegetazione potenziale, tutela delle piccole sorgenti, difesa dai fenomeni erosivi delle aree agricole, regolamentazione del pascolo caprino, mantenimento dei sistemi naturali di drenaggio e delle sistemazioni tradizionali di canalizzazione nelle aree instabili

3.4.7. Le proposte degli Enti locali

Tra le proposte degli enti locali a riguardo della Valle dell'Alento e del contesto del Parco Archeologico di Elea-Velia è da ricordare:

- a) *Consorzio di Bonifica Velia*: il Consorzio Velia ha bandito un concorso di progettazione per un parco fluviale lungo il corso dell'Alento, con pista ciclabile ed ippica lungofiume, per giungere dalla costa e foce del fiume fino all'Oasi Alento, ambito sportivo-naturalistico allestito presso la Diga di Piano della Rocca, con potenziamento delle strutture di servizio presso l'Oasi, anche per eventi di vasta risonanza con forte afflusso di pubblico; sono previste aree per camper, turismo equestre, recupero a fini ricettivi di strutture rurali dismesse, pista circumlacuale per la fruizione della Diga, navigabilità del Fiume Alento dalla Foce fino all'affluenza con il Fiume Palistro, centro di allenamento per il canottaggio, eliminazione dei detrattori ambientali, completamento della connessione Alento-Stio Cilento e della rete sentieristica verso i centri abitati collinari, riqualificazione del contesto paesistico funzionale tra la foce dell'Alento ed il Parco Archeologico di Elea-Velia. L'impostazione del progetto si ripropone anche per la Valle della Fiumarella, al di là del promontorio di Elea-Velia in comune di Ascea.
- b) *Comune di Casalvelino*: il Comune di Casalvelino ha attivato una manifestazione di interesse per realizzare in finanza di progetto la riqualificazione ed il potenziamento del porto turistico, ai fini del passaggio dalla configurazione a bacino a uno schema a moli convergenti.

Il progetto prevede l'incremento dei posti barca da 253 a 525 e la realizzazione di spazi per uffici, negozi, parcheggi (fino a 496 posti auto), un cantiere ed uno yatching club.

Il Comune di Casalvelino, inoltre, ha progettato la realizzazione di un'area per insediamenti artigianali e terziari (2 ettari) in località Mortella, a ridosso della Stazione



ferroviaria di Vallo Scalo. Nell'area sono previsti lotti per la delocalizzazione di attività presenti nell'area urbana. Si prevede un ingresso a valle dell'attuale superstrada Cilentana, quindi con la necessità in prospettiva di uno svincolo dedicato. Il Comune di Casalvelino, inoltre, sta realizzando una pista ciclabile in direzione del Parco Archeologico di Elea-Velia. Nelle linee guida per il nuovo PUC il Consiglio Comunale ha deliberato con atto n°37 del 9 Agosto 2007: sostegno alle opportunità di ripopolamento dei centri collinari (Casalvelino capoluogo e Acquavella); rafforzamento in termini di attività produttive e terziarie dei poli locali di fondovalle di Bivio di Acquavella, Vallo Scalo e Verduzio; rigerarchizzazione della viabilità sia a servizio dei potenziamenti produttivi sia per decongestionare il centro della Marina di Casalvelino; rimodulazione delle destinazioni produttive (zona D) previste dal vigente PRG presso Bivio di Acquavella e Bivio di Casalvelino; tutela delle aree agricole da usi incongrui anche di tipo residenziale non correlati con la conduzione del fondo ("secondo case"), attraverso la definizione di un lotto minimo necessario per assentire l'edificazione.

- c) *Comune di Omignano*: anche il Comune di Omignano sta realizzando un'area PIP a valle della superstrada, avvalorando l'ipotesi di un necessario svincolo verso la cosiddetta pedemontana che corre da Omignano Scalo verso Casalvelino ai piedi del Monte Stella, in destra orografica dell'Alento. Il potenziamento di questa infrastruttura, in alternativa all'attuale connessione costa-entroterra da Vallo Scalo a Velia in sinistra orografica dell'Alento è presente, come già visto, nella pianificazione del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano.
- d) *Comune di Castelnuovo Cilento*: il Comune di Castelnuovo Cilento ha ottenuto il finanziamento per la realizzazione del Campo di Golf presso il Fiume Badolato, affluente dell'Alento tramite il Fiume Palistro.
- e) *Comune di Vallo della Lucania*: il Comune di Vallo ha previsto di intesa con la Provincia di Salerno la realizzazione di una nuova circumvallazione al centro abitato lungo il Fiume Badolato che lo separa dal territorio comunale di Moio della Civitella. Si ritiene che il nuovo percorso con origine sulla superstrada Cilentana a valle del centro abitato sia anche da interpretare nella prospettiva del potenziamento della connessione Vallo-Atena Lucana. Il Comune di Vallo della Lucania sta completando la realizzazione della Piscina comunale, così come il Comune di Casalvelino. Nel nuovo PUC in corso di elaborazione si prevede la realizzazione del nuovo stadio e di un polo locale del terziario nella forma di centro direzionale.
- f) *Comune di Ascea*: il Comune di Ascea ha presentato alla Regione la richiesta di finanziamento per la realizzazione di una metropolitana leggera da Casalvelino a Camerota (progetto studio CTR di Vallo della Lucania) basata su vettore su gomma o su rotaia che in parte riutilizzerà la tratta ferroviaria dismessa tra Torre del Telegrafo di Ascea e Pisciotta. La proposta intende porre a sistema i nodi locali della mobilità (porto, stazione ferroviaria) e i siti di maggiore interesse storico-archeologico e paesaggistico.
L'amministrazione comunale di Ascea sta elaborando il nuovo PUC ed il gruppo di progettazione incaricato nel settembre 2007 ha presentato un Preliminare di PUC. Il preliminare di PUC interpreta gli indirizzi programmatici della Amministrazione Comunale di Ascea e propone una strategia di sviluppo locale articolata in 4 caposaldi: 1) valorizzazione delle risorse materiali ed immateriali connesse con il Parco Archeologico di Elea-Velia (*Viaggio alle origini della Filosofia*); 2) valorizzazione del corso della Fiumarella come direttrice turistico-naturalistica di connessione con i centri abitati (frazioni comunali) dell'interno (*Parco nel Parco*); sviluppo di forme di ospitalità diffusa nei centri abitati dell'entroterra per rispondere ad un tipologia di turismo differente rispetto a quello balneare estivo (*Genti e Paesi*); puntare sulla riqualificazione del tessuto edificato esistente al fine di ridurre il consumo di suolo e recuperare il fabbisogno abitativo all'interno delle aree già urbanizzate; perseguire un'immagine riconoscibile dei centri abitati attraverso la definizione del margine tra costruito e campagna (*Qualità dell'abitare, qualità della vita*). Il Parco

archeologico di Elea-Velia è inquadrato come connessione tra le due aree naturalistiche fluviali dell'Alento e della Fiumarella; per i tessuti edificati di interesse storico-archeologico si prevede il riuso a fini ricettivi; per l'urbanizzazione rada e/o compatta e prevalentemente ricettiva della costa si punta alla riqualificazione ecologica e alla tutela dei residui spazi aperti; per le aree extraurbane in evoluzione verso forme più consolidate si punta alla realizzazione di nuovi caratteri definitivamente urbani; per le aree di frangia si promuove la riaggregazione intorno a punti di centralità; si prevede la riqualificazione del corso della Fiumarella attraverso la tutela delle sue caratteristiche ambientali ed il potenziamento dei sistemi di fruizione, per connettere l'offerta turistica costiera con quella paesaggistica delle colline interne; circa gli spazi rurali la proposta preliminare propone la tutela delle aree agricole con l'obiettivo di trasformare gli spazi anonimi in ruralità effettiva, "il disordine in multifunzionalità".

In conclusione l'area interessata dalla Legge regionale 5/2005 di protezione del sito di Elea-Velia viene di fatto rimandata al piano di riqualificazione paesistico-ambientale da elaborarsi, mantenendosi sulla categoria alquanto generica di riqualificazione. Non è presente al momento un approfondimento circa l'inquadramento di Ascea e del sito di Elea-Velia nel quadro più complessivo della Valle dell'Alento, sicuramente funzionale alla definizione di una visione generale in cui porre il tema della riqualificazione e rigenerazione della costa di Velia e di Marina di Ascea, come ad esempio il tema della rigerarchizzazione della viabilità di attraversamento, che riguarda anche il Comune di Casalvelino.

Attualmente il Comune di Ascea è servito dalla viabilità statale che discende dallo svincolo di Vallo Scalo sulla superstrada Cilentana, ma vi è l'intenzione di valutare il potenziamento della viabilità che risale la Fiumarella in direzione dello svincolo di Ceraso, a partire dalla località S.Maria in destra idrografica del fiume, con diramazione sul crinale di Velia, sfruttando il percorso esistente ma inadeguato.

3.4.9. Strategie territoriali per il policentrismo nella Valle dell'Alento

Il tema del policentrismo non è nuovo nelle politiche di riequilibrio regionale: se il PTR propone il rafforzamento dei due sistemi urbani minori (ma principali nel Cilento) di Vallo della Lucania e di Sala Consilina, suggerendo nuovamente il tema della trasversale Vallo-Atena Lucana, il PTCP di Salerno ne approfondisce ulteriormente il rapporto con la rete complementare di sistemi secondari. Il riferimento compositivo e organizzativo proposto dal PTCP è la città polinucleo o grappolo insediativo, basato sull'individuazione dei centri erogatori di servizi già consolidati e sul rafforzamento delle relazioni complementari con la rete dei centri minori di prossimità. Il grappolo insediativo, dunque, mira a selezionare i nodi forti ma ad evitare l'eccessiva polarizzazione dell'assetto socio-economico: la dimensione urbana minima e necessaria per supportare esiti di assetto policentrico per il riequilibrio regionale si configura nelle aree marginali per ulteriori processi di riequilibrio di funzioni e redistribuzione di carichi. Per questa finalità il PTCP propone lo strumento

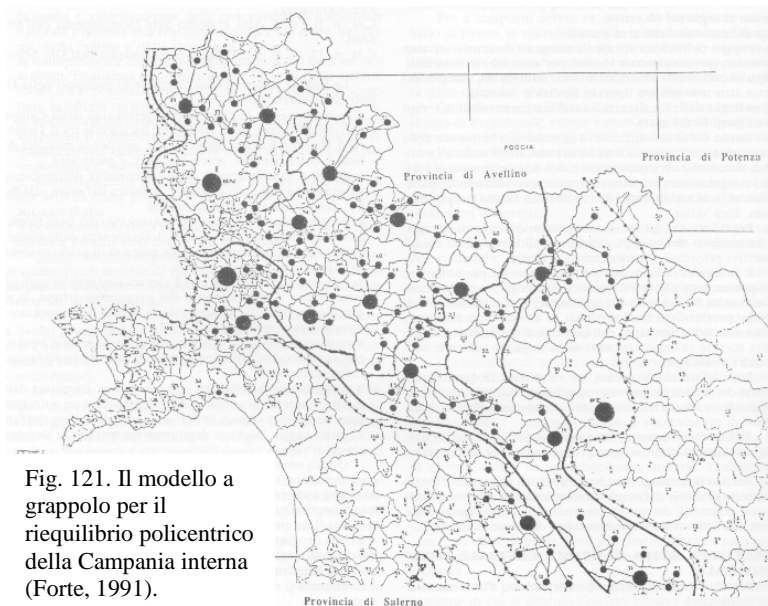


Fig. 121. Il modello a grappolo per il riequilibrio policentrico della Campania interna (Forte, 1991).

dell'Accordo di Pianificazione (art.11 NdA) per condividere e coordinare le nuove relazioni di assetto. In letteratura si è già proposta la strategia dei grappoli con lo scopo di esaltare l'effetto rete nello schema di sviluppo dell'area interna della Campania e della Basilicata (Forte, 1991). Nella Valle dell'Alento lo sviluppo dello schema proposto dal PTCP provinciale può avvenire per valutazione del differente ruolo che ciascuna componente del sistema e ciascuna relazione relativa assume nel disegno complessivo, rispetto alle idoneità localizzative, ai ruoli già consolidatisi ed alle tendenze in

atto, ai nuovi processi da indurre e dunque al nuovo ruolo che nodi per ora marginali possono rivestire per incrementare la qualità dell'assetto interno al sistema "Valle dell'Alento" nel quadro policentrico provinciale e regionale (la metropoli regionale).

Fig. 122. Per valutare il ruolo differente delle componenti del sistema "Valle dell'Alento" si è costruita una matrice di valutazione SWOT (punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce) per riordinare le differenti risorse e criticità, così come i fattori sottoutilizzati e gli squilibri possibili per tendenze in atto o per innovazioni proposte. La matrice mira inoltre a inquadrare il sistema delle strategie territoriali e locali precedentemente analizzate.

Il sistema della Valle presenta già una tendenza redistributiva in atto, in cui si evidenziano i ruoli differenti del centro territoriale di Vallo della Lucania, del dipolo Casalvelino-Ascea e del nuovo polo in evidente evoluzione degli "scali" di fondovalle come Omignano Scalo e Vallo Scalo, che manifestano in prospettiva nuove dinamiche del potenziamento della rete produttiva. Si può considerare che il sistema ormai non "rischia" la polarizzazione su Vallo della Lucania, come evidenziano le analisi statistiche, grazie da un lato all'idoneità localizzativa complementare della rete ferroviaria e dall'altro dall'appetibilità localizzativa lungo la fascia costiera.

La crescita tendenziale di Moio della Civitella e di Novi Velia contribuisce al riequilibrio locale del centro di servizi di Vallo della Lucania: si tratta di coinvolgere in questo processo anche Ceraso e Cannalonga. La stabilità di Salento, Omignano e Castelnuovo nella media valle dell'Alento evidenzia in parte la redistribuzione locale rispetto al capoluogo di Vallo della Lucania, in parte l'effetto di nuove prospettive occupazionali in crescita grazie alle nuove localizzazioni produttive di fondovalle.

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cilento ed Elea-Velia: Parco Nazionale, patrimonio UNESCO e riserva MAB. 2. Tutela di Elea-Velia per Legge regionale 5/2005. 3. Identità del sito Elea-Velia per alcuni assets unici e di valore mondiale (Porta Rosa, Scuola filosofica e medica eleatica). 4. Riconoscibilità della Valle dell'Alento come Chora Velina: ruolo del Fiume e ruolo del crinale di Velia (Via del Sale). La polis Elea come atto fondativo del sistema. 5. Valori storico-culturali nella valle come Chora Velina: Civitella, Pattano, Torricelli, Castelnuovo, Novi, Monte Gelbison. 6. Rete degli insediamenti monastici italo-greci. 7. Rete museale minore. 8. Valori diffusi di qualità paesaggistica ed ambientale: SIC del Fiume Alento-Badolato-Palistro ed emergenze naturalistiche del torrente Fiumarella. 9. Diffusione di attrezzature di rango sovralocale di tipo produttivo: Omignano, Casalvelino, Vallo della Lucania. 10. Diffusione di attrezzature di rango sovra locale di tipo terziario e ludico: Fiera Vallo, Centro Biodiversità Parco, Fondazione Alario Ascea, Centro Iside Alento, Auditorium Vallo e Ascea, Oasi Alento, Centro Go Kart Casalvelino, piscine comunali di Casalvelino e Vallo. 11. Centro erogatore di servizi di rango sovralocale di Vallo della Lucania. 12. Scalo portuale per il diportismo e Metro del mare presso Casalvelino. 13. Linea ferroviaria con tre stazioni, di cui Vallo Scalo assume valore sovra locale. 14. Sistema dinamico del Credito Cooperativo locale. 15. Esperienze precedenti di aggregazione (Patto Cilento). 16. Associazionismo sociale in crescita. 17. Rete degli istituti scolastici: polo di Vallo della Lucania. 18. Assenza di forme di sviluppo industriali impattanti e nocive. 19. Varietà dei paesaggi locali (mare, pianura, collina, montagna). 20. Borsa Verde di Vallo e Borsa Archeologica di Paestum. 21. La valle dell'Alento presenta la più alta percentuale di laureati tra i residenti dell'intero Cilento (maggiore della media provinciale e regionale) e una soddisfacente percentuale di occupati tra i residenti. La Valle dell'Alento è sovrapponibile al Sistema Locale del Lavoro di Vallo della Lucania, segno di una effettiva interdipendenza territoriale, sociale, economica 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Degrado funzionale e paesaggistico del tessuto insediativo lungo la fascia costiera Casalvelino-Ascea. 2. Diffuso patrimonio abitativo non legittimo lungo la fascia costiera, in attesa di ricognizione e perimetrazione ai sensi della Lr 16/2004. 3. Eccessivo sviluppo di residenze turistiche stagionali piuttosto che strutture a rotazione d'uso. 4. Forte stagionalità nell'offerta ricettiva e turistica, spesso legata a fruitori con reddito medio basso. 5. Assenza di strutture congressuali di qualità. 6. Assenza di esperienze di ricettività in strutture insediative di particolare pregio storico e suggestione. 7. Criticità nella gestione della rete museale minore. 8. Scarsa integrazione tra i siti dell'offerta culturale della Valle (dal Museo Diocesano a Velia). 9. Emarginazione di Elea-Velia dai grandi circuiti del turismo internazionale. 10. Nessuna azione associata nella pianificazione urbanistica comunale lungo la Valle dell'Alento. 11. Piano del Parco non approvato e oramai datato, con inadeguato approfondimento d'area (2001). 12. Assenza di un'offerta turistico-culturale rappresentativa della Valle dell'Alento. 13. Indebolimento del ruolo di coordinamento delle Comunità Montane e nuova perimetrazione (Lr12/08). 14. Assenza di un riferimento amministrativo unico per il governo di territorio ed il coordinamento della Valle. 15. Eccessiva frammentazione amministrativa e polverizzazione dei comuni del territorio. 16. Frammentazione della Valle dell'Alento in Sistemi Territoriali per lo Sviluppo differenti per la programmazione regionale 2007-2013. 17. Scarsa presenza di punti informativi sui nodi principali della viabilità su gomma e su ferro circa la fruizione del Parco e delle risorse storico-culturali. 18. Criticità nel sistema della viabilità a servizio della fascia costiera, particolarmente evidente nel periodo estivo. 19. Critica accessibilità ad alcuni sottoambiti territoriali, come le frazioni collinari di Ascea. 20. Rete sentieristica del Parco nazionale scarsamente riconoscibile ed attrezzata. 21. Scarsa integrazione delle politiche sui beni culturali: assenza di una dimensione urbana. 22. Assenza di una disciplina relativa alla pianificazione del paesaggio. 23. Assenza di rete strutturata tra le componenti del capitale umano e sociale. 24. Assenza di una carta dei servizi territoriali (trasporti, commercio, sanità, sport, cultura). 25. Assenza di strutture culturali di rango sovralocale miranti all'emancipazione della cultura locale. 26. Insufficiente presenza di pratiche e soluzioni tecnologiche innovative e sostenibili nel campo dell'energia, della gestione dei rifiuti e delle acque.

OPPORTUNITA'	MINACCE
<ol style="list-style-type: none"> 1. Apertura dell'aeroporto di Pontecagnano (voli lowcost). 2. Progetto nuova mobilità sostenibile Casalvelino-Camerota. 3. Connessioni ciclo-pedonali lungo la Valle dell'Alento. 4. Proposta del Piano del Parco per il potenziamento della pedemontana del Monte Stella, funzionale alla rigerarchizzazione dei flussi lungo la valle. 5. Potenziamento del corridoio ferroviario Salerno-Reggio Calabria (PTCP e PTR). 6. Finanziamento per la strada Alento-Stio. 7. Potenziamento in atto della connessione Vallo-Atena Lucana, trasversale alla Cilentana: possibile "apertura" del sistema locale dell'intera Valle dell'Alento, a partire dalla nuova circumvallazione al centro abitato di Vallo. 8. Programmazione 2007-2013: tema della valle per l'accordo di reciprocità sui fondi FAS. 9. Politica del PTCP tesa a redistribuire carichi ricettivi, produttivi e insediativi tra centri complementari, secondo una rete polinucleo a grappoli, ricorrendo allo strumento dell'Accordo di Pianificazione (art.11 NdA PTCP). 10. Elaborazione in corso dei PUC da parte di molti comuni. 11. La Chora Velina è interpretata nel PTR come "bene paesaggistico d'insieme" per il quale favorire la ricostruzione delle relazioni storico-culturali 12. Sistema del capitale sociale ed imprenditoriale diffuso. 13. Proposta del Forum dei siti Unesco nel Cilento. 14. Candidatura della "Dieta Mediterranea" come patrimonio immateriale dell'Umanità UNESCO. 15. Finanziamento della legge regionale su Velia. 16. Concorso di idee per la riqualificazione del Fiume Alento e della Fiumarella. 17. Progetto del Parco agricolo intercomunale dell'Alento, che estende la tutela dal sistema fluviale al paesaggio agrario di fondovalle frapposto tra la pedemontana e la SS267. 18. Campo da Golf presso Castelnuovo. 19. Finanza di progetto del Comune di Casalvelino per potenziamento delle strutture portuali per il diportismo, con previsione di scalo crocieristico e incremento dei posti barca. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pressioni impattanti da parte delle nuove attività produttive proposte sul SIC del Fiume Alento. 2. Normativa agricola regionale permissiva e scarsi controlli sui permessi di costruire. 3. Progredire del fenomeno dell'erosione lungo la fascia costiera cilentana. 4. Territorio soggetto a condizioni di pericolo da frana (soprattutto) e da alluvione, con frequente diffusione di incendi. 5. Concorrenza di nuovi e/o consolidati mercati turistici favoriti dalla maggiore qualità complessiva dell'offerta turistica. 6. Tendentiale polarizzazione su alcuni centri del territorio, specialmente di fondovalle; criticità di quelli lungo i crinali collinari della media valle dell'Alento (Monte Stella). 7. Eccessiva diffusione delle forme di ricettività extralberghiera, con conseguente incremento della pressione abitativa su aree agricole. 8. Rafforzamento del sistema insediativo lineare lungo infrastrutture stradali di attraversamento (in particolare lungo la SS447 tra Vallo Scalo e Casalvelino Scalo). 9. Assenza di progetti mirati a "custodire" ed arricchire il sapere tradizionale, artigianale e intellettuale. 10. Banalizzazione e frammentazione del paesaggio storico ed ecologico. 11. Diffusione di centri commerciali a scapito della rete commerciale naturale dei centri storici. 12. Diffusione di insediamenti lungo i crinali e le vette.

Fig.122. Riformulazione del quadro delle strategie e delle tendenze in atto per la Valle dell'Alento attraverso l'analisi SWOT

Gli stessi effetti per adesso non riguardano Orria, Perito e Gioi. Lungo la fascia costiera invece il dipolo Casalvelino-Ascea potrebbe ancorare alla suo rafforzamento anche il centro di Pollica, componente dello stesso Sistema Locale del Lavoro di Vallo della Lucania.

Sono dunque presenti tendenze in atto e nuove proposte localizzative, ma manca l'inquadramento in un sistema di pianificazione e programmazione adeguato o un'esperienza di coordinamento: la pianificazione sovralocale del Parco registra enormi ritardi, mentre il Piano provinciale non si è ancora perfezionato in modo da incidere sulle dinamiche insediative.

Sul finire del 2009 gli enti locali sono coinvolti nella programmazione regionale 2007-2013: purtroppo lo schema dei STS proposti dal PTR frammenta la valle dell'Alento secondo il precedente perimetro

delle Comunità Montane e sarà da verificare la capacità strategica del territorio di cogliere il senso del transetto costa-entroterra che caratterizza di fatto il SLL di Vallo della Lucania, anche in occasione delle scelte da compiere per gli Accordi di Reciprocità.

Emerge inoltre una insufficiente integrazione nelle politiche locali e territoriali. Le proposte per il nuovo sistema produttivo di Vallo Scalo e Omignano Scalo non garantiscono l'equilibrio con il delicato ecosistema del Fiume Alento, già reso critico dall'effetto della Diga in località Piano della Rocca. Le proposte del Parco fluviale del Consorzio Velia andrebbero rimodulate secondo la formula più appropriata del Parco agricolo, effettivamente cerniera tra le due pedemontane in destra e sinistra idrografica del fiume. La tutela del paesaggio agricolo è custode indiretta della naturalità del fiume Alento, mentre il potenziamento degli spazi e degli usi di socializzazione andrebbe perseguita lungo i margini dei tessuti edificati, per ridisegnarne il fronte e qualificarne le prestazioni e le morfologie.

Il sito archeologico di Elea-Velia appare ancora marginale rispetto al sistema territoriale e dell'offerta turistico-culturale, fino adesso troppo sbilanciata sulla stagionalità estiva. Eppure la destagionalizzazione appare prospettiva necessaria non solo per coinvolgere le aree interne ma anche per garantire "sostenibilità" socio-economica ed ambientale al sistema insediativo e socio-economico della fascia costiera. Il sistema territoriale dovrebbe caratterizzarsi per l'offerta turistica diretta ad un target differente rispetto ai tradizionali settori sociali di reddito medio-basso, sui quali si è consolidata e irrigidita l'offerta turistica costiera. Andrebbero approfonditi i progetti per settori slegati dalla esclusività della stagione balneare, quali il congressuale, per il quale tuttora mancano strutture adeguate, e lo scolastico, che potrebbe invece risultare rafforzato dal potenziamento delle modalità di fruizione sportiva e naturalistica.

Si assiste ad un incremento delle attrezzature di socializzazione di potenziale rango sovra locale come i poli sportivi integrati (campi di calcio, tennis, piscine). La tendenza manifesta criticità competitive locali che possono minare le prospettive di gestione. Lo stesso dicasi per le aree produttive. Il potenziamento in atto presso il nodo di Vallo Scalo da parte del Comune di Casalvelino andrebbe modulato nelle sue caratteristiche in un'ottica sub provinciale, anche in funzione della possibile localizzazione di attività terziarie direzionali o produttive nel campo della sostenibilità ambientale che troverebbero nel Parco nazionale la localizzazione più appropriata.

Purtroppo il piano del parco non coltiva la categoria della trasversalità o quanto meno non la prevede, eppure il tema delle nuove produzioni sostenibili dovrebbe oggi caratterizzare un Parco nazionale, come traduzione locale di processi globali di ripensamento della base economica urbana e regionale.

Neanche il PI Paestum-Velia ha promosso la trasversalità, risultando assente partenariato privato e una dimensione urbana in cui porre il bene culturale, in una strategia di riassetto di una localizzazione sempre appetibile come la fascia costiera antistante il Parco archeologico. In questo senso si ritiene si possa parlare di "sottoutilizzazione" delle risorse e delle componenti socio-economiche, non tanto in senso quantitativo ma piuttosto in termini di potenziale strategico.

Altro tema attuale è la rigerarchizzazione della viabilità principale d'area ed il potenziamento delle trasversali. Il Piano del Parco propone il rafforzamento della pedemontana del Monte Stella per raccordare l'entroterra con il porto di Casalvelino, il potenziamento della connessione Vallo della Lucania-Valle del Calore e il completamento del collegamento della Diga Alento con le pendici della Dorsale del Chianello. Quest'ultima proposta è stata rimodulata dall'ente regionale con il finanziamento della strada Alento-Stio, mentre l'approvazione della nuova circumvallazione di Vallo della Lucania delinea la prospettiva della Vallo-Atena Lucana ovvero, in alternativa, del prolungamento della Fondovalle del Calore in direzione di Vallo.

Le connessioni trasversali, dunque, da sempre considerate funzionali al riequilibrio regionale ed all'apertura interregionale mirano ad aprire i sistemi locali, ancorandoli a processi definitivamente provinciali o regionali, ed a coinvolgere gli ambiti più marginali come la Valle del Calore. Non è tuttavia approfondito l'inserimento ambientale, paesaggistico e insediativo di queste connessioni, in parte come miglioramento di strade esistenti, conseguenza ulteriore della scarsa trasversalità nelle politiche territoriali. In prospettiva si può immaginare che le proposte che gli Enti locali presenteranno alla Regione per concorrere agli Accordi di Reciprocità ruoteranno attorno a queste innovazioni infrastrutturali e, dunque, per adesso, resteranno proposte settoriali.

Andrebbe viceversa sfruttata l'occasione della programmazione regionale 2007-2013 e degli Accordi di Reciprocità per introdurre contributi strategici d'area in grado di dare forma e approfondimento a quanto suggerito nel Piano Provinciale ed alle proposte del Piano del Parco, soprattutto per evitare l'azione frammentata sulle localizzazioni e sulla viabilità.

In letteratura sono presenti da tempo significativi contributi sull'articolazione delle interdipendenze tra centri di rango uguale e differente, attraverso la definizione di gerarchie urbane e territoriali come la teoria delle località centrali di W.Christaller (1933) e A.Losch (1940). Questo modello, al di là delle diverse formulazioni dei due studiosi, mirava a spiegare la distribuzione nello spazio di centri dello stesso rango e di rango differente secondo le combinazioni ottimali del costo di trasporto e dei fattori di agglomerazione. Il modello di Christaller giunge a definire una formulazione evidente dell'articolazione gerarchica tra centri nello spazio, la cui distribuzione è funzione di fattori di proporzionalità costanti, che nell'approfondimento di Losch diventano variabili.

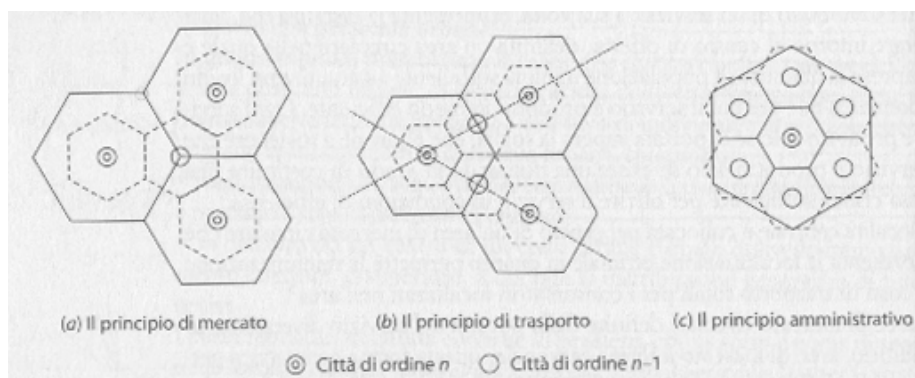


Fig.123.
Il modello di Christaller delle località centrali: organizzazione delle gerarchie secondo i principi di mercato, di trasporto ed amministrativo (Capello, 2004)

Il modello assume particolare significatività nel descrivere una “probabile” distribuzione dei centri nello spazio e la loro conseguente articolazione gerarchica; tuttavia, come è stato osservato¹¹⁴, pur proponendo la diversificazione dello spazio e le “località centrali”, l'impostazione statica (funzionale alla rigorosa modellizzazione) non permette di comprendere l'effettivo ruolo che le economie di agglomerazione possono determinare nella localizzazione. In particolare, si individua la contraddizione tra l'ipotesi di una distribuzione omogenea della domanda sul territorio e l'esito principale del modello, ovvero la concentrazione in centri di rango via via differente. Più in generale, il modello non spiega l'interdipendenza localizzativa sia sul fronte dell'offerta che della domanda.

Le critiche al modello nascono in particolare dalla consapevolezza recentemente consolidatasi circa l'effetto dinamico delle economie di agglomerazione, in grado spesso di riformulare le gerarchie tra sistemi urbani al di fuori di qualsiasi modello analitico di tipo lineare, come è spesso evidente nella terziarizzazione della base economica.

Su queste basi si è recentemente posta all'attenzione l'immagine della rete e delle **reti di città**. Si osserva, infatti, che le relazioni di interdipendenza che caratterizzano i sistemi urbani non sono spesso di tipo gerarchico e non sono, inoltre, fisse nel tempo, ma si configurano in sistemi di relazione dinamici dove si preferisce la cooperazione territoriale o reticolare alla concorrenza locale. In questo senso alle tradizionali relazioni gerarchiche di tipo essenzialmente verticale si affiancano relazioni di tipo orizzontale tra centri più o meno dello stesso ordine “che interagiscono sulla base di effetti di complementarietà e di sinergia”, in funzione dei quali è possibile ad esempio la presenza di funzioni di rango elevato in centri di ordine inferiore o la specializzazione di alcuni centri per la complementarietà con altri, il mix non completo di funzioni all'interno di località centrali (si pensi alle funzioni ricreative per esempio).

La specializzazione urbana si accompagna con reti di complementarietà necessarie a supportare il livello raggiunto. Se quest'ultimo è alto, quindi, è possibile anche consolidare processi di

¹¹⁴ Capello (2004)

agglomerazione in centri apparentemente minori, come nel tessuto distrettuale (reti di complementarità).

In altri casi alla complementarità tra centri di rango differente si sostituisce la sinergia tra centri di rango simile, dunque una vera e propria rete di cooperazione (reti di sinergia). Tra questi casi possono trovarsi centri che si aggregano su progetti per realizzare la massa critica necessaria ad incidere sul mercato localizzativo in termini di offerta o di domanda, come ad esempio per le innovazioni infrastrutturali (reti di innovazione).

La costituzione di reti, dunque, forza la diversificazione del territorio oltre il modello christalleriano, interessato a coprire tutte le aree mercato territoriali con un perfetto equilibrio localizzativo. La rete può tanto agire localmente, tanto a distanza, evidenziando maggiormente il riferimento alle economie di agglomerazione e ai vantaggi della cooperazione e della gestione condivisa di esternalità.

La categoria delle reti di città è particolarmente interessante proprio per i territori marginali o in evoluzione secondo attesi schemi di assetto policentrico, perché può spiegare come il raggiungimento di economie di scala urbane possa avvenire per processi orizzontali di cooperazione, senza per questo determinare crescite dei centri nella dimensione fisica.

Il recente riferimento delle politiche europee di coesione e competitività al sistema di “città medie” è dunque una conferma di questa assunzione: come tuttavia si è evidenziato nel capitolo 2, in regione Campania, per esempio, le disposizioni legislative non offrono strumenti per coltivare aggregazioni e accumulazione di obiettivi, nonostante le intenzioni programmatiche dichiarino il contrario.

Si ritiene che in gioco ci sia il processo di costituzione delle autonomie locali in aree marginali come quelle meridionali, ed in particolare nelle “aree e valli interne” regionali, da sempre indebolite dagli storici squilibri localizzativi costieri o dei capoluoghi.

La matrice insediativa di riferimento del modello a grappoli o città polinucleo si pone nella scia delle “reti di città”. In questo senso si è individuato un quadro strategico di riferimento per la media Valle dell’Alento, a partire dalle proposte programmatiche analizzate e dagli esiti dell’analisi SWOT riportata.

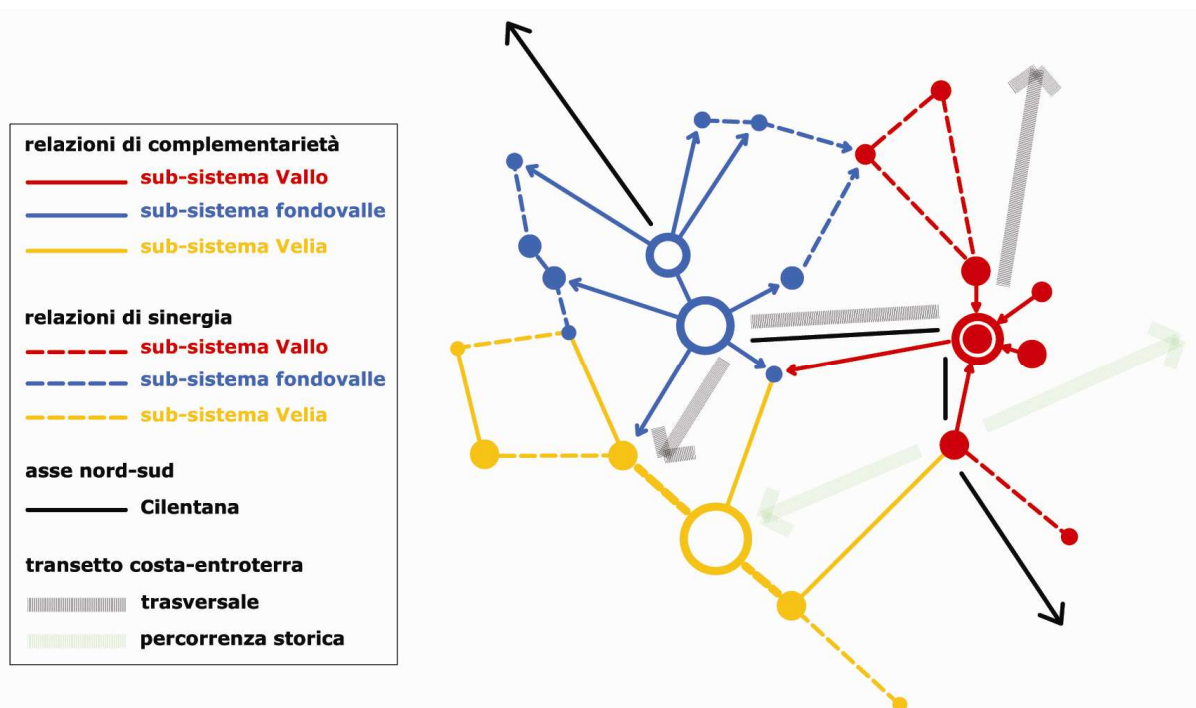


Fig. 124. Strategia di sviluppo per la Valle dell’Alento: approfondimento del modello per grappoli insediativi secondo relazioni di complementarità e/o di sinergia tra i centri di rango differente.

Fig. 124. Lo schema strategico d’area si definisce a partire dalla traduzione del riassetto policentrico del territorio secondo il modello dei grappoli insediativi, proposto dal PTCP della Provincia. Tuttavia l’approfondimento che lo schema rappresenta mira a riformulare la proposta provinciale secondo il

differente ruolo che i singoli centri rivestono singolarmente e all'interno del sub-sistema di appartenenza. Sono stati individuati tre sub-sistemi per la Valle dell'Alento, approssimata al Sistema Locale del Lavoro di Vallo della Lucania. Ciascun sub-sistema si caratterizza per la prestazione funzionale che è chiamato a svolgere nel sistema generale e per le relazioni che quest'ultimo mantiene con gli altri sistemi del Cilento, in primis il Vallo di Diano. I sub-sistemi si definiscono a partire dalla natura prevalente delle relazioni tra i centri, attualmente presenti e da potenziare, o da prospettare e quindi da inserire in uno schema di struttura. Come nella teoria delle reti di città, si propone una caratterizzazione delle relazioni come complementarità o come sinergia.

La relazione complementare presuppone un centro specializzato, oppure forte ma non dotato dell'intero mix funzionale necessario alla comunità, che nella relazione con i centri di prossimità si completa come sub-sistema. La relazione di sinergia matura tra centri con caratteristiche e rango simili al fine dell'incremento del potenziale strategico di ciascun centro.

La modalità complementare è corrispondente alla città polinucleo del Piano provinciale e risulta congruente con la dimensione di Vallo della Lucania (centro di servizi) nel rapporto con i centri minori, ma in crescita, che lo contornano (in particolare Moio della Civitella e Novi Velia). L'ipotesi prevede la possibilità di portare attività di rango sovralocale nel centro complementare, ridistribuendo i carichi nel sub-sistema, anche in funzione della nuova circumscrizione di Vallo della Lucania, che anticipa il miglioramento della connessione per la Val Calore. L'obiettivo della ridistribuzione dei carichi attorno a Vallo della Lucania suggerirebbe un forte coordinamento nelle politiche di governo locale, come invece non sta avvenendo nella redazione dei nuovi PUC.

Il sub-sistema di fondovalle ruota intorno alle nuove localizzazioni produttive correlate con l'intermodalità di Vallo Scalo e Omignano Scalo. Le nuove aree produttive dovrebbero caratterizzarsi, oltre che per la gestione sostenibile dei loro impatti sull'ecosistema del Fiume Alento, anche per la natura innovativa delle attività che vi si dovrebbero svolgere, congrue con un Parco Nazionale. Lo sviluppo delle tecnologie eco-compatibili e delle produzioni basate su forme rinnovabili di energia, unitamente al cosiddetto terziario avanzato e ad attività direzionali, potrebbero caratterizzare queste nuove strutture, anche per attrarre nello scenario del Parco Nazionale imprese interessate a coltivare il tema della sostenibilità ecologica ed ambientale. In questo senso le nuove aree produttive dovrebbero essere inquadrare in un'ottica più ampia della semplice localizzazione di attività produttive locali o delocalizzazione di altre da luoghi di pregio, ed essere considerate anche in chiave provinciale, in funzione dei collegamenti ferroviari sistematici con Salerno (soprattutto) e con Napoli. Il raccordo tra la superstrada Cilentana e la pedemontana del Monte Stella sarà a servizio delle nuove aree produttive. Così come nel sub-sistema di Vallo va evitata la polarizzazione sul capoluogo, nel sub-sistema di fondovalle va garantita la tenuta dei centri collinari che vi ruotano intorno come Castelnuovo, Salento, Omignano e, dunque, va evitato l'addensamento attorno alle nuove aree, che, viceversa, dovrebbero integrarsi con il Parco agricolo dell'Alento, a tutela della naturalità del fiume (Area Sic).

Il rafforzamento della pedemontana del Monte Stella raccorderebbe l'entroterra con la fascia costiera, a partire dalla riorganizzazione dei flussi di attraversamento. Il sub-sistema della fascia costiera evidenzia la necessità di coltivare sinergie soprattutto tra Casalvelino e Ascea, che di conseguenza porrebbe il Parco archeologico di Elea-Velia al centro della relazione. L'area archeologica diventerebbe una nuova centralità locale e territoriale con il progetto del nuovo Museo archeologico e la riqualificazione del contesto paesistico dell'area. Si ritiene che il nuovo Museo archeologico di Elea-Velia non è da inquadrare soltanto come "contenitore" a servizio della fruizione dell'area archeologica, ma piuttosto come nuovo "produttore" culturale, che integri la conoscenza della storia con la comunicazione teatrale e filosofica, eventualmente correlato con una struttura congressuale. Questo rinnovato rapporto tra Casalvelino e Ascea dovrebbe coinvolgere anche le aree pedecollinari del Monte Stella, a partire dal miglioramento della connessione tra la pedemontana "Alentina" e il comune di Pollica, alleggerendo la strada costiera e favorendo l'integrazione di questo comune nel Sistema Locale del Lavoro di Vallo della Lucania.

Complessivamente lo schema strategico si caratterizza per due categorie di temi-obiettivo: a) da un lato il rafforzamento delle polarità aggregatrici dei sub-sistemi, in particolare per i sub-sistemi di fondovalle e della fascia costiera (reti di sinergia e/o di innovazione); b) dall'altro il rafforzamento del ruolo di centri di secondo e terzo livello rispetto al centro principale, con funzione di riequilibrio interno al sub-sistema e di raccordo con gli altri: è il caso di Moio, Gioi o Ceraso per il sub-sistema di Vallo (rete di complementarietà), di Castelnuovo e Stella Cilento per il sub-sistema di fondovalle, di Pollica per il sub-sistema della fascia costiera.

Fig. 125-126-127. Lo schema strategico definito individua nel potenziamento della pedemontana del Montestella, proposto dal Piano del Parco, il progetto territoriale al quale ancorare la riqualificazione paesistico-ambientale e la rigenerazione funzionale della fascia costiera Casalvelino-Ascea e del Parco archeologico di Elea-Velia in particolare. In questo senso si sottolinea la trasversalità dell'approccio alla tutela del bene culturale ed alla valorizzazione dei paesaggi della Valle dell'Alento. La nuova pedemontana o "Alentina" si dirama a partire dalla superstrada Cilentana, servendo le aree produttive di Omignano e Casalvelino e penetrando nella piana alluvionale dell'Alento in destra idrografica. Il percorso della pedemontana assume notevole valenza paesaggistica perché, a differenza del percorso attuale Vallo Scalo-Velia (SS267 + SS447), si apre alla piana focalizzando in successione i due crinali di Castelnuovo e di Velia che costituiscono le dominanti morfologiche principali in primo piano, con il punto focale del Monte Gelbison in secondo piano e dalla parte opposta rispetto alla Torre di Velia, punto focale conclusivo dell'intera valle verso il mare. Il percorso della pedemontana, dunque, non svolge soltanto un ruolo funzionale ma anche ispiratore della matrice fondativa del territorio eleatico: per questo motivo il percorso è integrato da modalità di trasporto differenti, quali la pista ciclopedonale e la pista dedicata al trasporto locale sostenibile, con vettore su gomma, che dalla stessa stazione di Vallo Scalo potrebbe superare l'Alento presso la nuova area produttiva di Casalvelino ed inserirsi sul percorso della pedemontana per poi raggiungere il porto di Casalvelino e dunque Velia. Attraverso il potenziamento del tracciato attuale e la realizzazione di alcune varianti locali, la pedemontana contribuisce alla rigerarchizzazione dei flussi in corrispondenza di Casalvelino. A questo punto il mantenimento della visuale libera in destra idrografica dell'Alento è funzionale alla lettura della piana agricola di Casalvelino e dei crinali storici di Castelnuovo e Velia: la proposta dunque del parco fluviale sull'Alento del Consorzio Velia dovrebbe più saggiamente tradursi in tutela della fascia agricola che si incunea nella valle tra la pedemontana e la SS447 e si conclude, quindi, con il Parco archeologico di Elea-Velia, naturale conclusione del parco agricolo dell'Alento. Il potenziamento della pedemontana permette di coinvolgere le aree di prima pianura ai piedi del Montestella ovvero i crinali che risalgono verso Sessa Cilento, Omignano e Stella Cilento, proponendosi la possibilità di trasferire ivi attrezzature di tipo ricettivo, turistico e sportivo, destinando le aree urbane locali esistenti alla qualificazione degli usi e dei margini con la piana agricola.

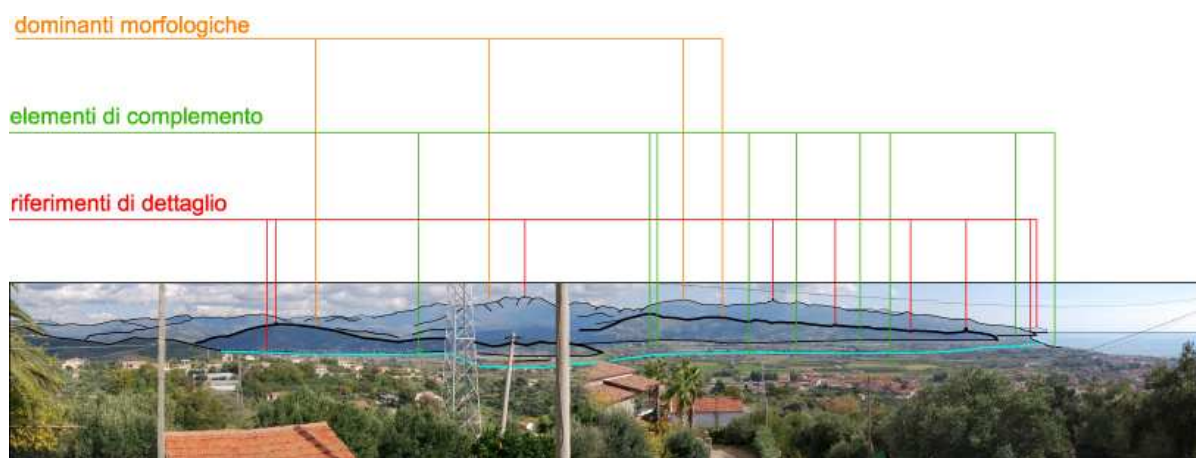
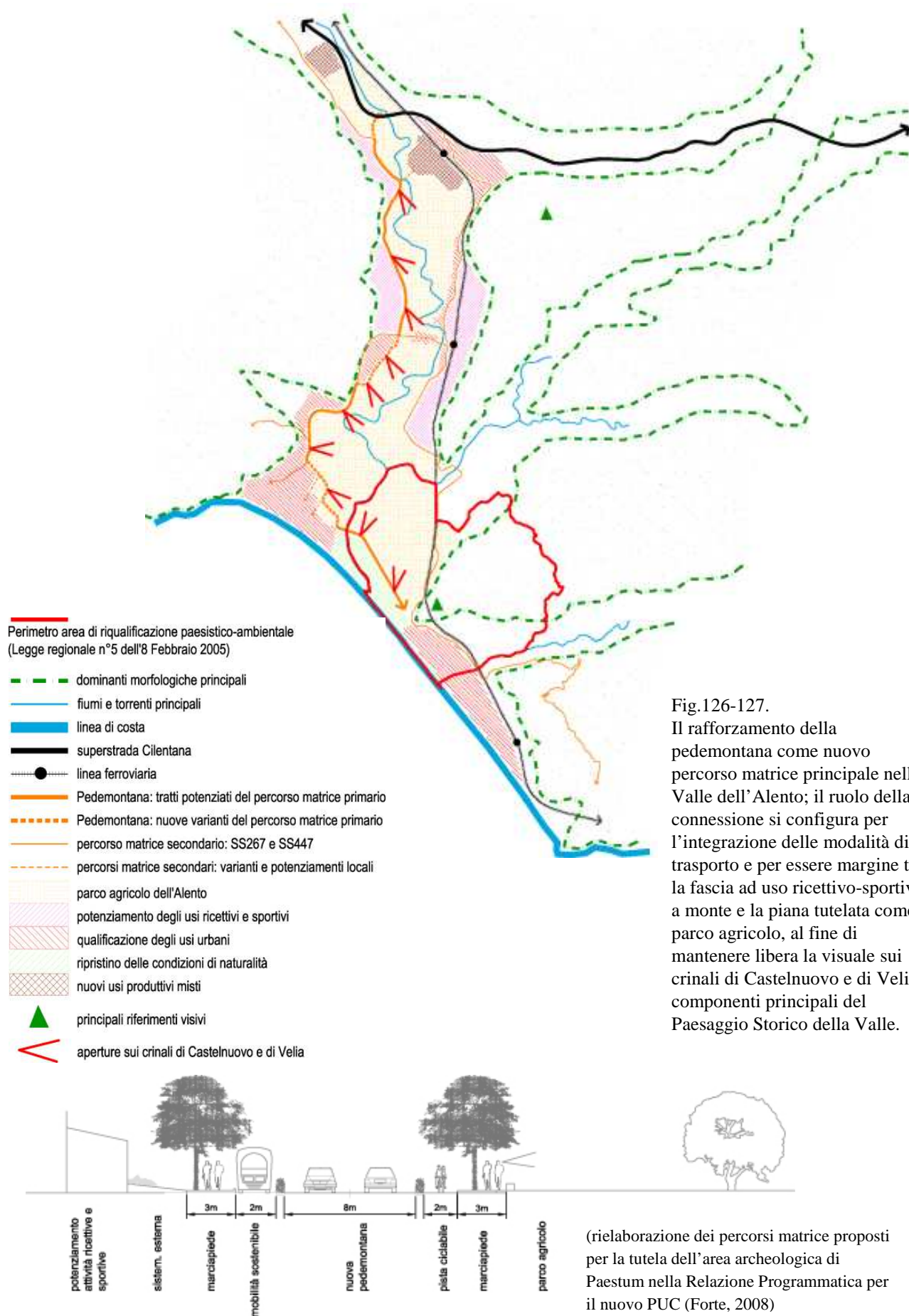


Fig. 125. Il ruolo delle dominanti morfologiche primarie, costituite in successione dal crinale di Castelnuovo e di Velia, suggeriscono il disegno della nuova connessione pedemontana tra Vallo Scalo e Casalvelino e la tutela della fascia agricola tra la strada e la destra idrografica del Fiume Alento (parco agricolo e non parco fluviale).



CAPITOLO 4

IL PARCO ARCHEOLOGICO DI ELEA-VELIA

4.1. Il Parco archeologico di Elea-Velia

L'individuazione all'interno del sistema della Valle dell'Alento di differenti modalità di aggregazione a grappolo induce ad analizzare le specificità di ciascuna. In questo senso interessa approfondire il ruolo del Parco archeologico di Elea-Velia nel contesto paesistico e funzionale di prossimità che la pone al centro della relazione costiera Casalvelino-Ascea. Nel quadro delle strategie precedentemente individuato si è proposta la necessaria integrazione tra i due terminali costieri della Valle e, di conseguenza, il riposizionamento della significativa risorsa storico-archeologica di Elea-Velia al centro di questa relazione, in una dimensione definitivamente urbana e trasversale e non monotematica (i beni culturali).

Si ritiene valido tale "riposizionamento" perché funzionale da un lato alla gestione del sito Unesco di Velia ed alla qualificazione dell'offerta turistica costiera in chiave sostenibile perché destagionalizzata, dall'altro – ad una scala più ampia – utile ad incrementare il sistema di attrezzature di rango sovralocale della Valle secondo una strategia differenziata per obiettivi, vocazioni, idoneità localizzative e compatibilità paesaggistiche. Le caratteristiche della Valle dell'Alento, evidenziate nei precedenti capitoli, ed in particolare l'alta percentuale di laureati tra la popolazione residente rispetto all'intero sistema Cilento, ne rendono possibile la valorizzazione come sistema territoriale del "sapere" funzionale all'intero Parco Nazionale: il sapere per decidere (Vallo della Lucania), il sapere per produrre (Omignano e Vallo Scalo), il sapere per conoscere e comunicare (Elea-Velia). L'ispirazione suggerisce "sentieri di sviluppo" complementari ma differenti: centro direzionale, polo produttivo sostenibile, Parco archeologico e della conoscenza. Naturalmente l'ispirazione è frutto della stessa traccia storico-culturale di Elea-Velia e dei suoi filosofi come matrice interpretativa di un progetto di sviluppo del territorio che diventa costruzione dell'autonomia locale.

In questo senso andrebbe inquadrato il Parco archeologico di Elea-Velia non esclusivamente come storia da apprendere ma come conoscenza da produrre nella contemporaneità, nella più generale valorizzazione del Parco archeologico, nell'ideazione e realizzazione del Museo, nella riqualificazione e rigenerazione del contesto insediativo più prossimo all'area.

Il posizionamento del ruolo di Elea-Velia ben oltre il senso dell'area archeologica tutelata, pure significativo, appare necessario quanto funzionale a cogliere il senso più complesso del waterfront unico Casalvelino-Ascea e del transetto costa-entroterra dell'intera Valle dell'Alento.

L'antica città di Elea (la romana Velia), fondata dai Focei intorno al 540 a.C., è situata a cavallo del crinale che discende dal Monte Gelbison e si dirige verso la foce del Fiume Alento, più precisamente al termine del crinale che in antichità emergeva come promontorio sul mare Tirreno tra la piana dell'Alento a Nord e della Fiumarella a Sud.

I Focei provenivano dalla Focide, in Asia Minore, dove nel 545 a.C. i Persiani assediaron e distrussero Focea, costringendo i suoi abitanti alla fuga. Nella ricerca di nuovi lidi i Focei poterono comunque contare sulla rete di colonie ed empori fondati precedentemente nel Mediterraneo nel corso della loro intensa attività commerciale (tra queste, Marsiglia in Francia e Alalia in Corsica). Dopo varie peregrinazioni, alcuni giunsero in terra degli Enotri, dove si racconta che un poseidonte avesse suggerito di fondare una nuova città. Presso la sorgente Hyele, dunque, a ridosso del crinale che

giungeva al mare dalle montagne interne, nel VI sec. a.C. fondarono la città di Elea. Non si trattò in realtà di una effettiva fondazione ex novo, sia per la presenza documentata delle popolazioni indigene degli Enotri, con i quali i Focei intrattennero rapporti significativi, sia per la presenza probabile di un precedente emporio greco.

La linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria, realizzata nel corso dell'800 e che attualmente lambisce l'area archeologica, corrisponde più o meno all'antica linea di costa. Particolarmente significativa è la ricostruzione paleoambientale del sito, ricordando anche che il PTR della Campania ha individuato un geosito "Piana di Velia" da tutelare, non chiaramente perimetrato.



Fig. 128-129. La morfologia dei luoghi in età arcaica era molto differente dall'attuale, come si evince nella ricostruzione paleo ambientale del Prof. Ortolani (Greco, 2002): il promontorio di Elea-Velia si incuneava nel mare, con una immagine finale dell'area, come molti hanno riconosciuto, molto simile alla stessa Focea, città madrepatria. I due golfi che si aprivano a destra (più grande) e sinistra del promontorio creavano le condizioni naturali per l'attracco. A ridosso della foce dell'Alento nella sua localizzazione antica erano presenti alcune piccole isole definite Enotridi, menzionate da Strabone e Plinio, riconoscibili oggi perché uniche tracce calcaree in mezzo alla piana alluvionale (Napoli, 1978).



Fig.129. Il promontorio di Velia e la collina di Castelnuovo nell'antica morfologia dei luoghi: l'Alento ed il Palistro sfociano separatamente. In giallo sono riportate le aree coltivabili. (fonte Soprintendenza)

Fig. 130. L'evoluzione successiva determinata dai depositi alluvionali ha ulteriormente modificato la morfologia. Nella tavola delle carte geografiche aragonesi del Principato Citra, commissionate dall'umanista Giovanni Pontano, ministro del re Ferrante d'Aragona (sec. XV), è possibile cogliere l'articolata foce a delta dell'Alento (La Greca, Valerio, 2008). Velia si riconosce per il Castello della Bruca con l'insediamento medievale al di sotto; a valle il Mercato del Maffeo, probabilmente nella località dove furono ritrovate le spoglie dell'apostolo Matteo, poi condotte a Salerno. Si evidenziano ancora le tracce delle isole Enotridi. La ricostruzione paleoambientale risulta significativa per individuare con precisione anche il percorso che collegava Poseidonia-Paestum con Elea-Velia, ancora in discussione tra l'ipotesi costiera (corrispondente all'attuale tracciato) e quella per la Valle dell'Alento oltre il cosiddetto Varco Cilentano e poi a seguire il corso del fiume probabilmente in destra idrografica.



Fig.130. Il promontorio di Velia e la foce dell'Alento in una Carta geografica aragonese (XV sec.)
(La Greca, Valerio, 2008)

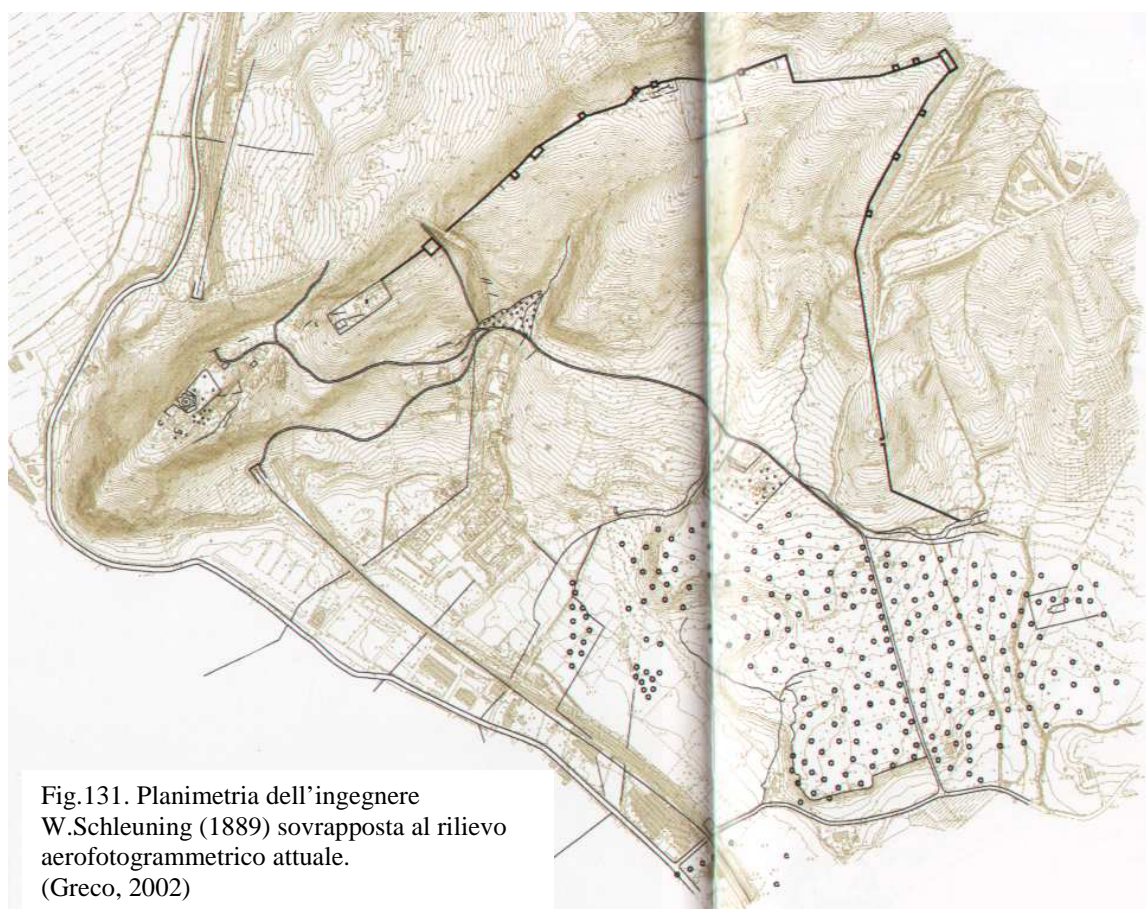


Fig.131. Planimetria dell'ingegnere W.Schleuning (1889) sovrapposta al rilievo aerofotogrammetrico attuale.
(Greco, 2002)

Fig.132.
Planimetria del
Parco
archeologico
di Elea-Velia
(Greco, 2003)



Fig. 131-132. La prima planimetria di Elea-Velia è il rilievo dell'ingegnere W.Schleuning del 1889, che si riporta in sovrapposizione sul rilievo fotogrammetrico attuale. Già è comprensibile la conformazione della città per versanti opposti ed il segno della ferrovia costruita nell'800, che corrisponde all'antica linea di costa, anche se più regolare.

La città di Elea era suddivisa in due quartieri, meridionale (più antico) e settentrionale, con i rispettivi porti naturali (*porti velini*), localizzati presso la foce dell'Alento per il versante settentrionale e a ridosso dell'attuale linea ferroviaria per il versante meridionale. Probabilmente un ulteriore approdo era presso la foce della Fiumarella. In questo senso il crinale con l'Acropoli non costituiva soltanto un riferimento visivo territoriale, come ancora oggi, ma anche una divisione in comunità differenti, la cui comunione si ricreava grazie al ruolo fisico e simbolico della Porta lungo il crinale, scoperta da Mario Napoli alla fine degli anni '60 e chiamata Porta Rosa. Elea doveva essere retta da un'oligarchia considerata illuminata, come sembra possibile grazie anche al contributo intellettuale sicuro dello stesso Parmenide, grande filosofo eleate. Sicuramente si trattava di una dirigenza molto più interessata al campo del commercio che dell'agricoltura, come invece a Poseidonia.

Di fatti grande importanza ebbero nella storia della colonia focea le attività commerciali e culturali. Si sviluppò la famosa scuola di Filosofia (con forti connotazioni mediche) di Parmenide e Zenone ed una fiorente attività marinara dedicata all'esportazione dei prodotti del retroterra agricolo, come l'olio.

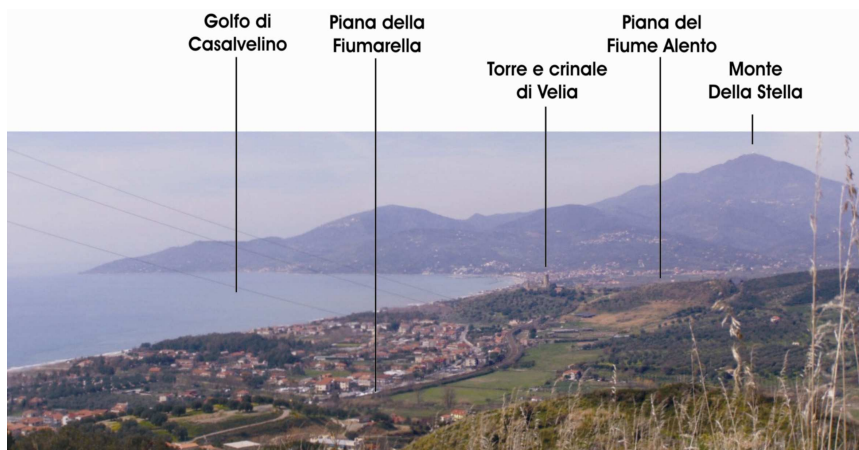


Fig. 133. Il crinale di Velia visto dalla piana della Fiumarella: in secondo piano il Monte Stella. E' chiaramente percepibile il segno della ferrovia che si pone come barriera infrastrutturale tra l'area archeologica ed il mare ma ha pur difeso (anche percettivamente) la stessa area dal tessuto edilizio di scarso valore che si è realizzato nel corso del tempo lungo la fascia costiera.

La città non subì mai, a differenza di Poseidonia-Paestum, l'occupazione dei lucani e quando entrò nell'orbita di Roma fu sempre considerata con particolare riconoscenza, anche per il contributo di navi veline per la flotta romana impegnata nel III sec. a.C. contro Cartagine, fino a che nell'88 a.C. Velia divenne Municipio Romano, con la possibilità di battere moneta propria e conservare la lingua greca. Velia fu famosa inoltre per le sacerdotesse inviate a Roma per il culto di Demetra (Cerere) e per la salubrità dell'aria che la rese un rinomato luogo di soggiorno e villeggiatura: significative sono da questo punto di vista le testimonianze epistolari di Cicerone ai suoi familiari circa la mitezza del paesaggio velino (Greco, Vecchio, 1992).

La colonia focea intrattenne sempre proficui rapporti con le popolazioni confinanti (Enotri, Lucani) e con i Romani: la modesta vastità dei terreni adatti alla coltura veniva compensata dall'intraprendenza dei commerci via mare e via terra, come attesta anche la probabile antica "Via del Sale" che dai porti velini si inoltrava all'interno, superando il Monte Gelbison, per aprirsi un varco nel Vallo di Diano e poi nelle Puglie (sale in cambio di grano). Come evidenziato nel capitolo 3°, grande importanza assumeva anche il governo territoriale della polis di Elea-Velia, che controllava gran parte della Valle dell'Alento, lungo i cui crinali e alture erano posizionati importanti centri fortificati. Ancora più esteso era il controllo lungo la costa da Punta Licosa a Palinuro, ovvero il "Sinus Velinus" frapposto tra il controllo di Paestum e quello di Pixus. Posto il confine a sud verso il Tirreno, non è possibile individuare con precisione il confine del territorio eleate verso l'interno, anche perché la polis non ebbe mai mire espansionistiche, ma piuttosto l'intenzione di garantirsi il controllo sul territorio necessario al suo sostentamento. Tuttavia si può ritenere che l'arco montuoso che dal Chianello attraverso il Gelbison e Monte Scuro conduce alle colline del Lambro e Mingardo possa aver racchiuso la cosiddetta Chora Velina.

I ripetuti insabbiamenti dei porti e la costruzione da parte dei romani, tra il II e III sec. d.C., della Via Popilia nel Vallo di Diano, per le connessioni Nord-Sud, contribuirono al progressivo impoverimento della città, esemplificato nell'impaludamento delle piane adiacenti, fino a determinarne quasi la scomparsa nel Medioevo, quando il sito era conosciuto soltanto come Castellamare della Bruca, una torre normanna che ancora oggi costituisce il simbolo visivo del sito archeologico. Gli abitanti cominciarono dunque a spostarsi più all'interno, in luoghi meglio protetti dalle incursioni saracene (Castelnuovo Cilento, Novi Velia), nell'entroterra che costituiva per Elea-Velia l'ambito agricolo-militare di riferimento o Chora Velina.

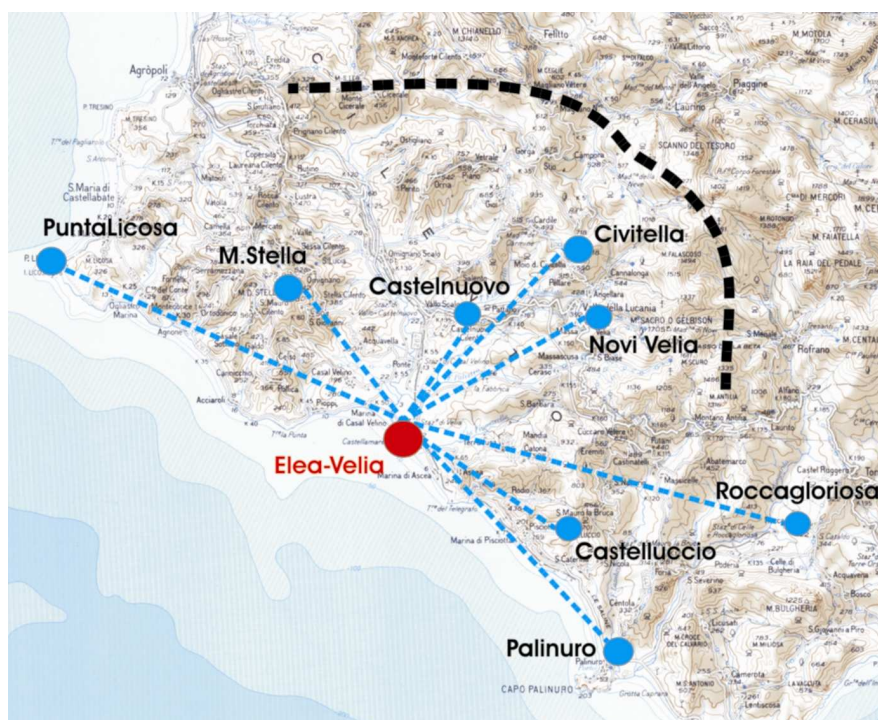


Fig. 134. Elea-Velia nel contesto della Chora Velina: i principali riferimenti del territorio.

Le campagne di scavi condotte sul sito di Elea-Velia hanno portato alla luce significative testimonianze della città eleatica e romana, tra le quali l'importantissima Porta Rosa (datata alla fine del IV sec. a. C., il più antico esempio con arco a cunei conservato in Italia), inserita nel crinale collinare a collegare il quartiere meridionale e quello settentrionale. Porta Rosa fu scoperta dal 1964 al 1971 grazie al lavoro dell'archeologo Mario Napoli che coinvolse gruppi di allievi provenienti da Milano, ospitati presso le strutture ricettive e balneari della Marina di Ascea: in quell'occasione, dunque, si esemplificò la prospettiva di unire lo sviluppo turistico-balneare con la fruizione dell'enorme patrimonio storico-archeologico, che oggi contribuirebbe a riqualificare l'offerta turistica della costa cilentana ed a "gestire" il sito Unesco di Elea-Velia. Altri importanti scavi sono in corso presso la cosiddetta Masseria Cobellis, dove sono stati ritrovati i resti di una villa romana, lungo il versante meridionale dell'Acropoli, dove si è rinvenuta la Casa degli Affreschi. Molto ancora rimane da riportare alla luce, come ad esempio il quartiere settentrionale: per questo obiettivo la Soprintendenza ha condotto una serie di espropri funzionali all'attività di indagine.

Oggi il sito di Elea-Velia rientra nel territorio comunale di Ascea, al confine con il comune di Casalvelino, appartenenti rispettivamente alle Comunità Montane del Lambro-Mingardo e del Monte Stella: il sito inoltre è inserito nel Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano (L.394/91; D.M. 05/06/1995) ed è riconosciuto come Parco Archeologico, definito dal Dlgs.42/2004 e s.m.i. all'art.101 comma 2, lett. e come *"ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto"*.

Per il Parco archeologico di Elea-Velia, perimetrato dal poligono murario antico, tra quartiere settentrionale e meridionale, è stato finanziato lo studio di fattibilità per la valorizzazione (legge 64/1986 per il finanziamento di opere nel mezzogiorno). Lo studio di fattibilità per Elea-Velia ha visto la significativa partecipazione di competenze disciplinari differenti dal botanico al geologo, dal chimico allo strutturista, dall'urbanista all'economista, secondo una metodologia appropriata alla condizione di Parco archeologico. Lo studio di fattibilità ha assunto nel corso del tempo il ruolo indispensabile di riferimento non solo delle campagne di scavi, ma anche dei progetti da finanziare e delle modalità fruibili da implementare. Successivamente sono stati realizzati progetti esecutivi di lotti funzionali stralciati dal progetto generale, in funzione delle risorse economiche disponibili, nonché interventi per la tutela e per la valorizzazione del sito. Accanto agli scavi di altre importanti testimonianze storico-archeologiche, si ricorda la rifunzionalizzazione del percorso di visita e la realizzazione del centro accoglienza con biglietteria, bookshop, ristoro e spazio di documentazione introduttiva alla visita. Alcune di queste proposte progettuali sono state finanziate nell'ambito del PI Grande Attrattore Paestum-Velia POR 2000-2006.

Fig. 135.
Parco archeologico di Elea-Velia: analisi di
intervisibilità per la
progettazione dei percorsi
(Greco, 2003).
Si coglie il crinale come
dominante morfologica, e la
sequenza di pini marittimi,
concluso dal terminale della
Torre di Velia.

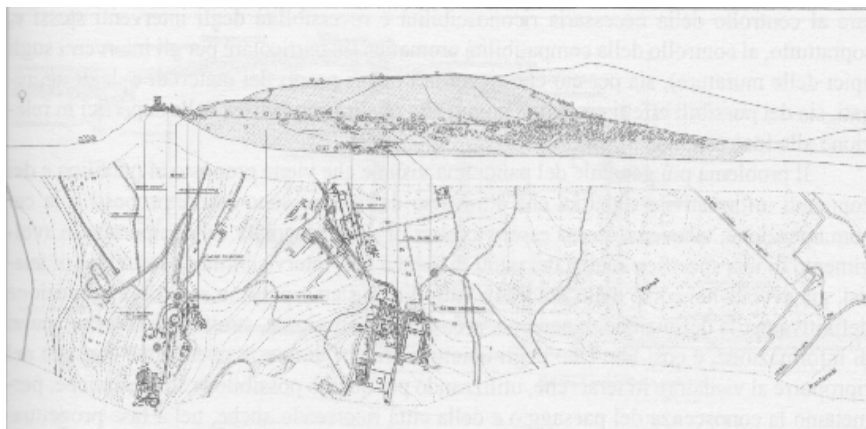


Fig. 135-136. Lo studio di fattibilità per la valorizzazione del Parco archeologico di Elea-Velia ha posto l'attenzione sui percorsi di visita all'area archeologica, favorendo le percorrenze che possano dare il senso della vita quotidiana nella antica polis o la riconoscibilità dei paesaggi dell'area come manifestazione prima di un Parco archeologico. In questo senso sono state proposte anche forme di fruizione differenti, come le visite a cavallo a partire dal punto più alto di Castelluccio.

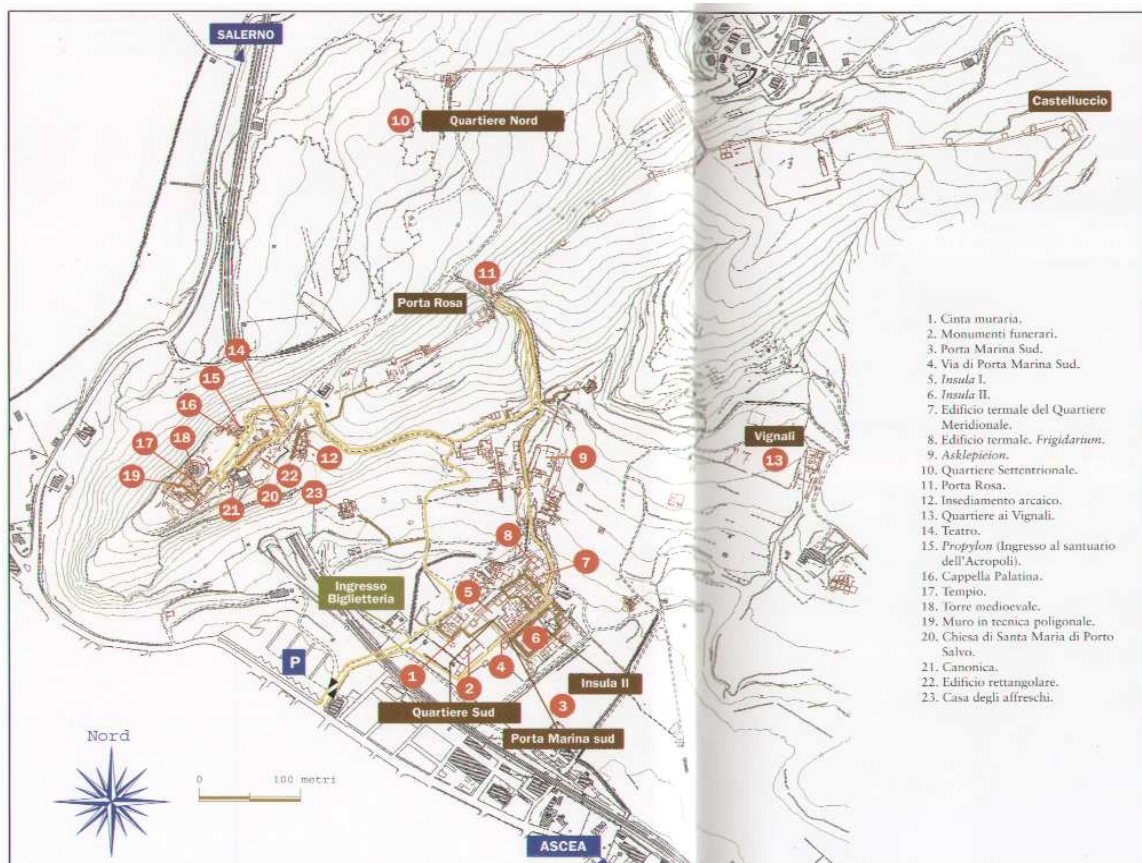


Fig.136. Planimetria del Parco archeologico di Elea-Velia secondo lo SdiF (Greco, 2002)

Il percorso di visita dell'area archeologica ripropone l'ingresso da Porta Marina Sud, suggerendo l'accesso dal mare, come doveva essere per coloro che approdavano nei Porti Velini. Il percorso prosegue attraverso l'Insula I e II, le terme ellenistiche ed il pozzo sacro, via di Porta Rosa e le terrazze del Frittolo, probabilmente dedicate al culto del dio Asclepio. Giunti a Porta Rosa, si riprende la salita verso l'Acropoli, il Teatro greco, la Cappella Palatina, il Castello con le tracce del Tempio di Atena. Scendendo lungo il versante meridionale, si incontrano la Casa degli Affreschi e la Necropoli romana, realizzata lì dove il porto si insabbiò. Da questo percorso sono per adesso esclusi il crinale fino a Castelluccio, il quartiere del Vignale, il quartiere settentrionale ancora da riportare alla luce. Con il Progetto Integrato Paestum-Velia si è recuperato l'edificio dell'ex casello ferroviario sul versante settentrionale, da destinare a laboratorio o a centro di fruizione dell'area ancora da scavare. Dall'articolazione del percorso di visita che esalta l'ingresso da via Porta Marina Sud emerge l'effetto barriera rappresentato non tanto dalla linea ferroviaria che in quel punto, grazie all'intervento dell'archeologo M.Napoli, fu riportata dal rilevato in terra su piloni per favorire la percezione del rapporto con l'area a valle verso il mare, ma da una struttura ristorativa di scarsa qualità morfologica, frapposta tra la linea ferrata e la SS447. Alcune realizzazioni proposte nello studio di fattibilità, come i cosiddetti servizi aggiuntivi del bar e del bookshop, in realtà non sono mai effettivamente partiti, perché assente una disponibilità per la gestione delle strutture. Altra questione irrisolta è il tema del museo archeologico, per il quale nel corso del tempo si sono succedute differenti proposte, senza mai effettivamente giungere ad un esito condiviso: per adesso molti reperti sono ancora custoditi nel volume della canna ferroviaria dismessa, al di sotto della Torre di Velia.



Fig.137. L'effetto barriera sulla visuale da Porta Marina Sud verso il mare.

Più in generale, nonostante l'approccio significativo ed apprezzabile dello studio di fattibilità per la valorizzazione del sito di Elea-Velia, rimane eluso il tema principale per la rigenerazione dell'area, ovvero la riqualificazione del tessuto edificato antistante l'area archeologica, tra la linea ferroviaria e la linea di costa, che nel corso degli ultimi 50 anni ha visto una continua edificazione al di fuori di qualsiasi qualità insediativa, morfologica e relazionale con il sito archeologico, al quale, paradossalmente, sembra voltare le spalle.



Fig.138. Vallone Frittolo durante gli scavi degli anni '50 (Greco, 2003). Il segno incidente dell'asse ferroviario si staglia sulla piana ancora effettivamente agricola con pochissime costruzioni realizzate sicuramente per condurre le attività nei campi. Non c'è traccia di localizzazioni per fini turistici. L'area archeologica è ancora coltivata a seminativi e si è all'inizio delle campagne di scavi dell'archeologo Mario Napoli.

Fig.139. Vista aerea dell'area archeologica di Elea-Velia degli anni '70 (Greco, 2002). Si è cominciata l'espropriazione dell'area che poi diverrà Parco archeologico. E' stata scoperta Porta Rosa. La piana di Casalvelino fino al corso del Fiume è completamente ineditata ed è caratterizzata unicamente dalla SS267. Soltanto in corrispondenza della foce vi sono le tracce di un villaggio turistico. In Ascea, invece, tra la linea ferroviaria e la SS447 sono ancora presenti seminativi, mentre comincia a svilupparsi il tessuto edificato a partire da Via M.Napoli. Non è presente alcun PRG e le localizzazioni avvengono in modo episodico, al di fuori di qualsiasi schema compositivo generale.



Fig.140. Vista aerea attuale dell'area archeologica di Elea-Velia. A valle della linea ferroviaria si è esteso il tessuto edilizio, aumentando l'effetto barriera della ferrovia, che al contrario adesso assume un valore di "difesa" percettiva per l'area archeologica. La Lr 5/2005 promuove la riqualificazione dell'intera area.

Area Archeologica di Elea-Velia						
ANNO	SERVIZI AGGIUNTIVI	VISITATORI PAGANTI	VISITATORI NON PAGANTI	TOTALE VISITATORI	INTROITI LORDI (EURO)	introiti lordi per visitatore pagante
1996		12.942	13.104	26.046	26.735,94	2,066
1997		12.395	16.482	28.877	25.605,93	2,066
1998		12.681	16.261	28.942	26.196,76	2,066
1999		13.474	17.439	30.913	27.825,66	2,065
2000		15.462	15.774	31.236	29.846,04	1,930
2001		15.088	16.153	31.241	29.364,71	1,946
2002		17.181	16.551	33.732	32.114,47	1,869
2003		14.677	18.990	33.667	27.273,38	1,858
2004		12.816	16.465	29.281	23.858,00	1,862
2005		15.210	18.414	33.624	29.017,00	1,908
2006		15.855	18.083	33.938	30.187,00	1,904
2007		13.707	17.444	31.151	26.053,00	1,901
2008		11.319	17.910	29.229	21.619,00	1,910

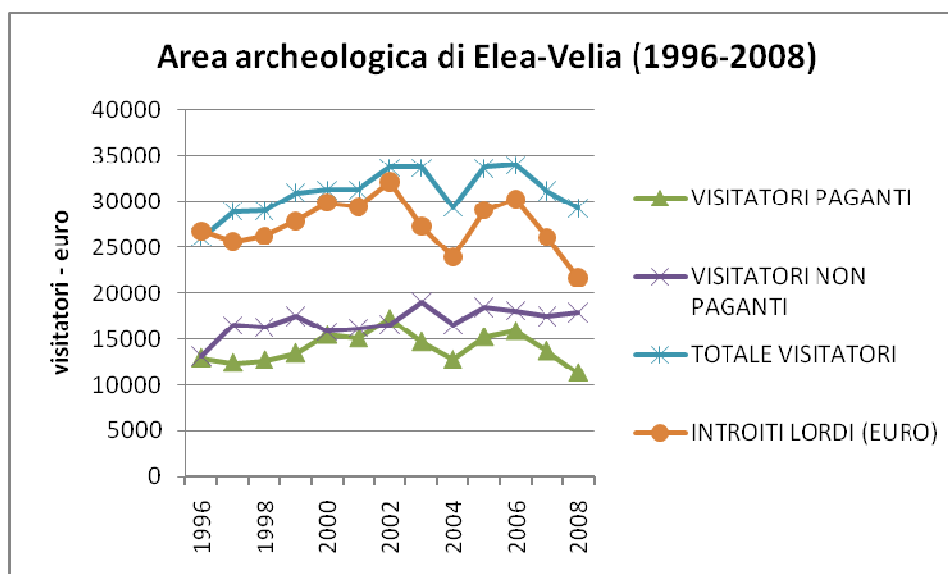


Fig. 141-142. Le tabelle con grafici riportano l'andamento dei dati riguardanti l'area archeologica di Elea-Velia rispetto al flusso di visitatori paganti e non paganti ed il relativo introito, dal 1996 al 2008. Da precisare che nonostante le proposte del SdiF e le opere realizzate con i finanziamenti del Progetto Integrato Paestum-Velia, in realtà l'area archeologica non si è mai dotata di servizi aggiuntivi, ai sensi della Legge Ronchey n°4 del 14 Gennaio 1993. Inoltre sono assenti modalità di fruizione integrata con gli altri siti archeologici della Chora Velina. Durante l'anno, viceversa due attività culturali risultano particolarmente significative : il Festival Velia Teatro o *Rassegna sull'espressione tragica e comica del teatro antico* nel periodo estivo, ed il Festival della Filosofia in Magna Grecia nel periodo autunnale, segno del potenziale che il Parco archeologico potrebbe esprimere come "produttore di cultura". Elea-Velia presenta un massimo di paganti nel 2002 con un introito lordo massimo di 32.000 euro; dopo il 2002 registra una progressiva flessione, fino a registrare il minimo nel 2008, anno in cui Porta Rosa non è più visitabile per problemi di sicurezza. Il numero massimo di visitatori non paganti si è avuto nel 2003 (circa 19.000). Il costo attuale del biglietto è di 2 euro, escluse le fasce sotto i 18 anni e sopra il 65 anni, e le categorie privilegiate come studenti di determinate facoltà. Il valore medio dei visitatori è intorno ai 14.000 visitatori paganti. (fonte Ufficio Statistica MIBAC www.beniculturali.it)

ANNO	VISITATORI PAGANTI VELIA	VISITATORI PAGANTI PAESTUM	VISITATORI PAGANTI PADULA
1996	12.942	157.747	54.037
1997	12.395	153.690	55.308
1998	12.681	153.752	49.308
1999	13.474	145.435	48.428
2000	15.462	144.226	49.398
2001	15.088	163.994	49.281
2002	17.181	171.456	45.585
2003	14.677	152.729	47.992
2004	12.816	152.151	45.512
2005	15.210	149.907	39.135
2006	15.855	160.118	42.251
2007	13.707	145.377	37.955
2008	11.319	129.449	33.249

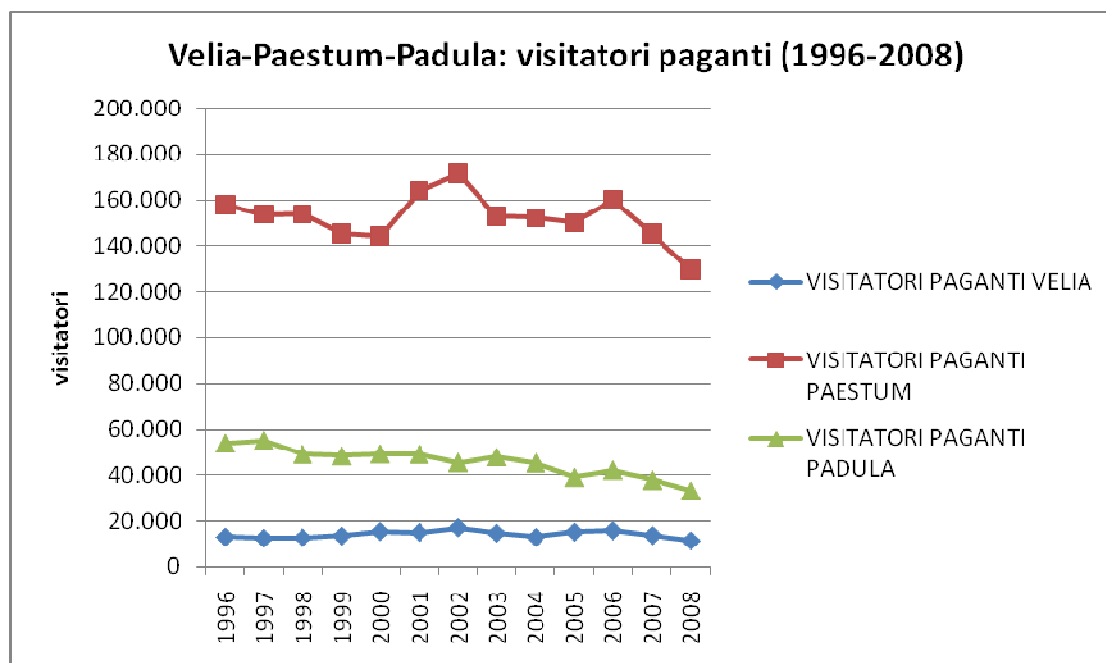


Fig. 143-144. Dal confronto tra i tre cosiddetti Grandi Attrattori del Cilento Paestum, Velia e Padula, emerge naturalmente la differenza sostanziale tra Paestum e gli altri due siti Unesco. Nel caso di Paestum, tuttavia, sono stati considerati i dati relativi all'offerta Templi + Museo. E' evidente la maggiore oscillazione del dato di Paestum e la comune flessione che i tre siti registrano a partire dal 2006. In particolare la Certosa di Padula registra un progressivo calo dei visitatori paganti, mentre Velia mantiene una certa stabilità anche se nel 2008 si è registrato il dato peggiore degli ultimi 13 anni. Viceversa Paestum ha fatto registrare il massimo dei visitatori paganti nel 2002 con 171.000, dato incoraggiante considerato il periodo. Tuttavia la flessione in atto da due anni ha riportato anche il sito poseidonate al dato peggiore (129.500). (fonte Ufficio Statistica MIBAC www.beniculturali.it)

ANNO	TOTALE VISITATORI VELIA	TOTALE VISITATORI PAESTUM	TOTALE VISITATORI PADULA
1996	26.046	345.786	128.978
1997	28.877	412.653	137.701
1998	28.942	361.536	125.122
1999	30.913	390.386	127.240
2000	31.236	426.343	122.899
2001	31.241	428.421	124.117
2002	33.732	440.940	132.587
2003	33.667	413.322	130.026
2004	29.281	443.102	126.774
2005	33.624	443.427	112.034
2006	33.938	469.118	118.823
2007	31.151	447.105	116.750
2008	29.229	415.344	102.035

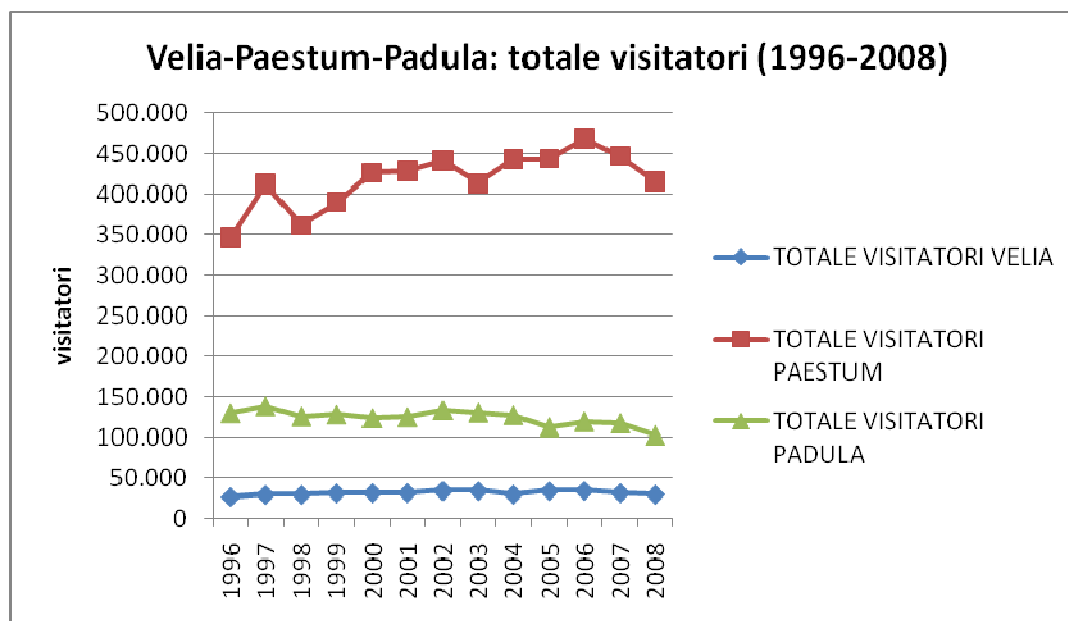


Fig. 145-146. Se si osserva il dato relativo ai visitatori non paganti si registrano punte leggermente differenti, anche se correlate con le tendenze relative ai visitatori paganti. Mentre si conferma la flessione continua di Padula, emerge la tenuta maggiore di Velia e di Paestum grazie probabilmente al contributo delle scolaresche. Questa tendenza, tuttavia, è più visibile nel caso di Velia, perché anche Paestum evidenzia una tendenza alla flessione rispetto agli ultimi anni e al dato migliore del 2006 (470.000 visitatori). Velia presenta oscillazioni tra 26.000 e 34.000 visitatori totali. (fonte Ufficio Statistica MIBAC www.beniculturali.it)

ANNO	INTROITI LORDI VELIA (EURO)	INTROITI LORDI PAESTUM (EURO)	INTROITI LORDI PADULA (EURO)
1996	26.735,94	651.756,21	111.631,13
1997	25.605,93	634.994,80	114.256,79
1998	26.196,76	635.250,25	101.861,83
1999	27.825,66	674.496,84	100.043,90
2000	29.846,04	728.488,29	160.762,70
2001	29.364,71	820.121,17	186.396,53
2002	32.114,47	873.159,90	169.529,78
2003	27.273,38	749.611,33	178.844,00
2004	23.858,00	851.983,50	169.461,00
2005	29.017,00	762.154,00	145.999,00
2006	30.187,00	806.285,00	157.306,00
2007	26.053,00	731.310,00	140.371,32
2008	21.619,00	664.641,25	126.422,26

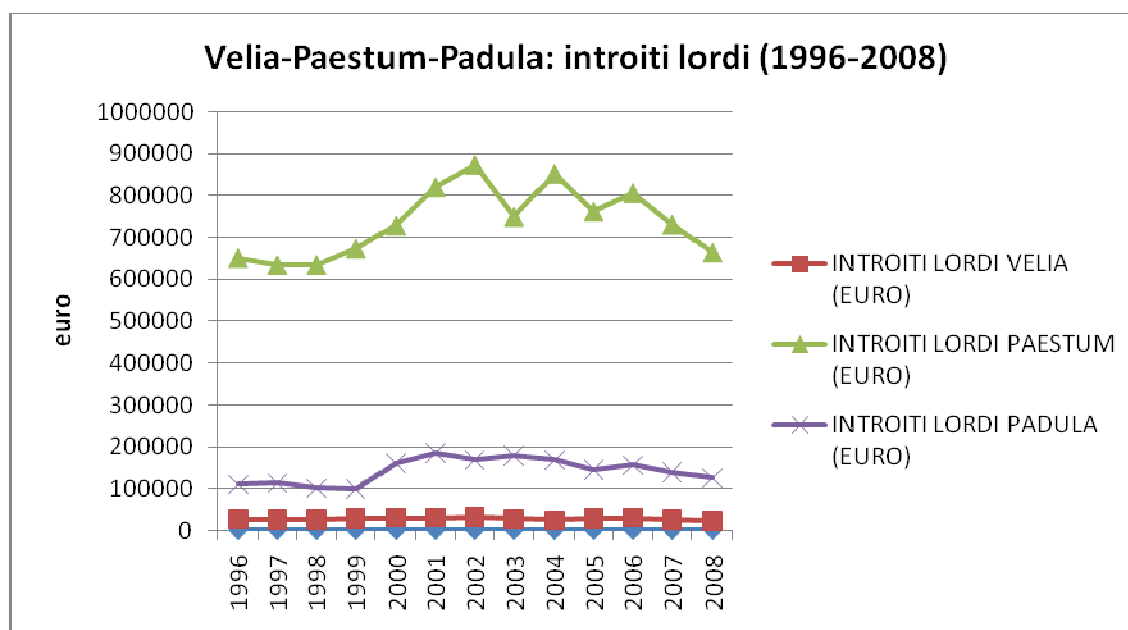


Fig. 147-148. Il dato riguardante gli introiti lordi evidenzia la crescita di Paestum e Padula dal 1999-2000 (nel 1999 si attivano alcuni servizi aggiuntivi per il circuito templi+museo di Paestum, come ad esempio la prenotazione e la prevendita, mentre nel 1998 presso il Museo archeologico si sono attivati il bookshop e la vendita gadget). Il dato massimo si registra per Paestum nel 2002 (873.000 euro) e per Padula nel 2001 (186.000 euro). La Certosa di Padula nel triennio 2002-2004 è stata arricchita dall'evento artistico Le Opere e i Giorni (installazioni di arte contemporanea); tuttavia, persiste la tendenza alla flessione, già registrata in precedenza. Anche nel caso di Velia si è registrato nel 2002 il dato migliore (32.000 euro) per poi flettere fino al dato peggiore degli ultimi 13 anni nel 2008 (21.000 euro). Flessioni 2006-2008: Velia (-28,4%), Paestum (-17,6%), Padula (-19,6%).

(fonte Ufficio Statistica MIBAC www.beniculturali.it)

ANNO	Introiti lordi x visitatori paganti VELIA	i.l.x v.p. PAESTUM	i.l. x v. p. PADULA
1996	2,066	4,132	2,066
1997	2,066	4,132	2,066
1998	2,066	4,132	2,066
1999	2,065	4,638	2,066
2000	1,930	5,051	3,254
2001	1,946	5,001	3,782
2002	1,869	5,093	3,719
2003	1,858	4,908	3,727
2004	1,862	5,600	3,723
2005	1,908	5,084	3,731
2006	1,904	5,036	3,723
2007	1,901	5,030	3,698
2008	1,910	5,134	3,802

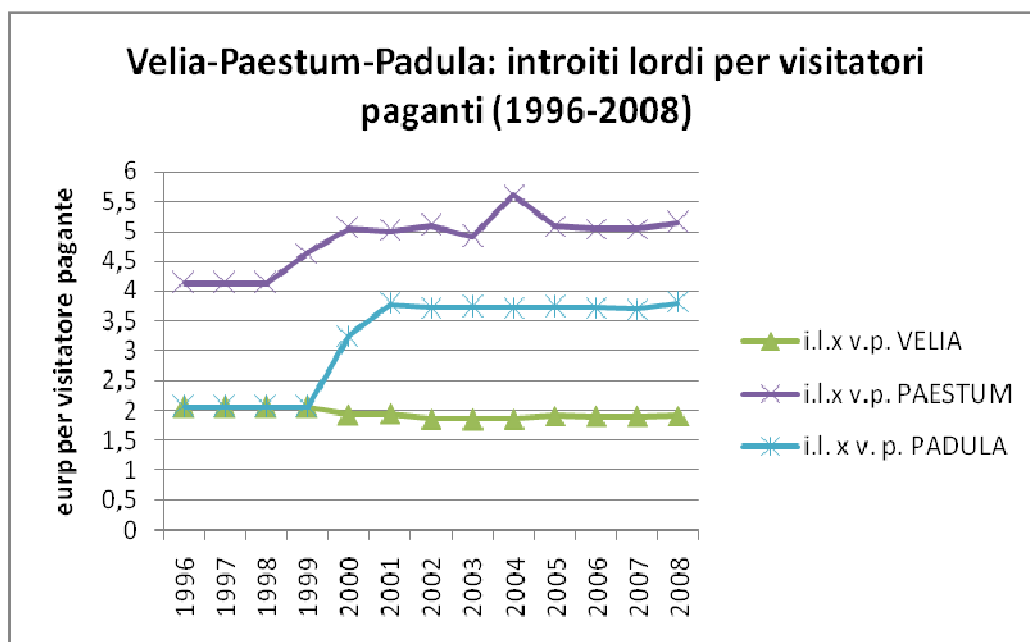


Fig. 149-150. Il dato riguardante gli introiti lordi per visitatori è significativo perché permette di cogliere le eventuali capacità della struttura di ottenere maggiori introiti anche in condizioni di flessione dell'utenza. Per alcuni versi potrebbe anche tradursi in una pratica di sostenibilità, circa l'usura delle strutture. Tuttavia una diversa concezione della risorsa storico-archeologica non più come semplice "contenitore di cultura da apprendere" ma come "centro produttore di nuova cultura" induce a ritenere che comunque l'attrazione dei visitatori è un indice più importante, anche in prospettiva di nuovi servizi da offrire e di un'integrazione del bene culturale in una dimensione urbana, se pur locale. E' evidente che a differenza delle tendenze precedenti, mentre per Velia si conferma la leggera flessione, per Paestum e soprattutto per Padula si registra o una crescita o una stabilità a partire dalla crescita degli anni 1999-2001. Particolarmente significativo il caso di Padula, dove il dato è praticamente opposto alle flessioni dei dati sui visitatori.

Tuttavia, considerando la flessione generalizzata degli introiti lordi nel biennio 2006-2008, nello stesso tempo in cui si registra una tenuta o una crescita per i casi di Paestum e Padula, è chiara la sottoutilizzazione delle capacità del bene culturale di attrarre nuovi target.

In particolare, se Paestum e Padula posseggono strutture al chiuso, ovvero musei, questa assenza nel caso di Velia è molto incidente; l'area archeologica di Velia, per quanto non suggestiva in termini materiali come le architetture di Paestum e di Padula, potrebbe avvantaggiarsi e differenziarsi in funzione dei valori immateriali che le sono connaturati, come il riferimento letterario, filosofico, culturale e scientifico. Questi valori immateriali rispetto ai quali il Parco archeologico si pone come contesto ispiratore sono già oggetto di valorizzazione con le esperienze di Velia Teatro e del Festival della Filosofia della Magna Grecia, ma per sostenerne il decisivo slancio sarebbe opportuno inquadrarle nel più generale tema del nuovo Museo archeologico per Elea-Velia, magnete di riqualificazione del contesto insediativo circostante e nuovo centro culturale per l'intera Valle dell'Alento o Chora Velina.

(fonte Ufficio Statistica MIBAC www.beniculturali.it)

4.2. Il Parco archeologico di Elea-Velia nel mosaico dei PRG vigenti del Comune di Casalvelino e del Comune di Ascea

Il Parco archeologico di Elea-Velia rientra nel territorio comunale di Ascea, mentre il perimetro della legge regionale di protezione Lr5/2005 comprende parte del territorio comunale di Casalvelino. Entrambi i comuni sono dotati di Piano Regolatore Comunale vigente ai sensi della Lr 14/1982, attualmente in fase di revisione ai sensi della nuova legge urbanistica regionale Lr 16/2004.

Fig.151. Il territorio comunale di Casalvelino (PRG approvato definitivamente nel 1985) interessato dalla protezione della Lr 5/2005 riguarda l'area immediatamente a ridosso della foce del Fiume Alento: in sinistra idrografica è destinata ad uso agricolo (area seminativa irrigua) mentre in destra idrografica, tra il fiume ed il mare il PRG prevede la destinazione turistico-residenziale. Il programma di fabbricazione prevedeva zone di espansione turistica fino a 500m dal mare. Nell'area considerata, l'espansione turistica assume la forma di:

- *zone C4E* (lottizzazioni realizzate o in fase di realizzazione per le quali sono assentite solo opere di manutenzione),
- *zone C4* di espansione turistica di attività già esistenti (soggette a lottizzazione convenzionata con $I_t=0,44$ mc/mq, $I_f=0,50$ mc/mq, $R_c=0,30$, lotto minimo 1000mq e $H_{max}=4,5$ m),
- *zone produttive turistiche ZT*, destinate ad attrezzature turistiche ($I_t=0,50$ mc/mq, $I_f=1,00$ mc/mq, $R_c=0,30$, lotto minimo=1000mq e $H_{max}=10,5$ m) come alberghi, hotels, villaggi turistici, campeggi.

L'espansione o il rafforzamento degli usi esistenti sono impostati su di un viale di penetrazione a partire dalla SS267 in direzione della foce. L'intersezione stradale si caratterizza con un Parco urbano, come previsto anche presso la foce dell'Alento, e con la realizzazione di una struttura museale lungo la SS267.

L'area agricola in sinistra idrografica del Fiume Alento è riconosciuta come seminativa irrigua e coltura pregiata con $I_t=0,05$ mc/mq per i volumi abitativi e $I_t=0,10$ mc/mq per gli annessi agricoli. Le costruzioni agricole esistenti possono essere oggetto di ampliamento fino ad un massimo del 20% della cubatura esistente, sempre e solo per le esigenze di conduzione del fondo. E' possibile inoltre realizzare volumetrie abitative in area agricola, sempre nei limiti imposti dalla relativa disciplina, attraverso asservimento di edificabilità generata da lotti non contigui (fino ad un massimo di 500mc), a condizione che sull'area asservita venga trascritto il vincolo di inedificabilità a favore del Comune. In generale per le costruzioni agricole sono da rispettare l'altezza massima di 7,50m e 1 piano oltre il piano terra.

Il territorio comunale di Ascea (PRG approvato definitivamente nel 1990) che rientra nell'area delimitata dalla Legge regionale 5/2005 di protezione dell'area archeologica di Elea-Velia comprende la quasi totalità dell'area tutelata. Rispetto alla zonazione indicata dal PRG del Comune di Ascea, il Parco archeologico di Elea-Velia si sviluppa tra le aree agricole intensive collinari e di pianura (zona E3), le aree agricole collinari semi-intensive (zone E2), le aree agricole estensive che si sviluppano limitatamente lungo il crinale di Velia (zone E1) e un'area agricola collinare che in sinistra idrografica della Fiumarella risale verso Ascea capoluogo (zona E4 agricola speciale di interesse paesaggistico-ambientale).

L'area archeologica è tutelata da una fascia di rispetto archeologico che comprende anche il villaggio turistico Enotria e giunge fino alla SS447 verso mare. Sia nel versante settentrionale che nel versante meridionale della collina di Velia sono presenti zone D1 con destinazione ad insediamenti artigianali-residenziali. Lungo la Fiumarella, prima della linea ferroviaria è prevista un'area PEEP che non è stata realizzata, due zone C1 parzialmente edificate e una previsione di parco urbano che accompagna il corso del torrente dalla linea ferroviaria fino alla foce.

Lungo la SS447 tra la Fiumarella e Via Mario Napoli gli insediamenti sul fronte commerciale su strada sono riconosciuti come zona B2 di completamento, mentre l'insediamento successivo a nord, trasversale alla strada statale, tra questa ed il mare, è zona B3 completamente edificata.

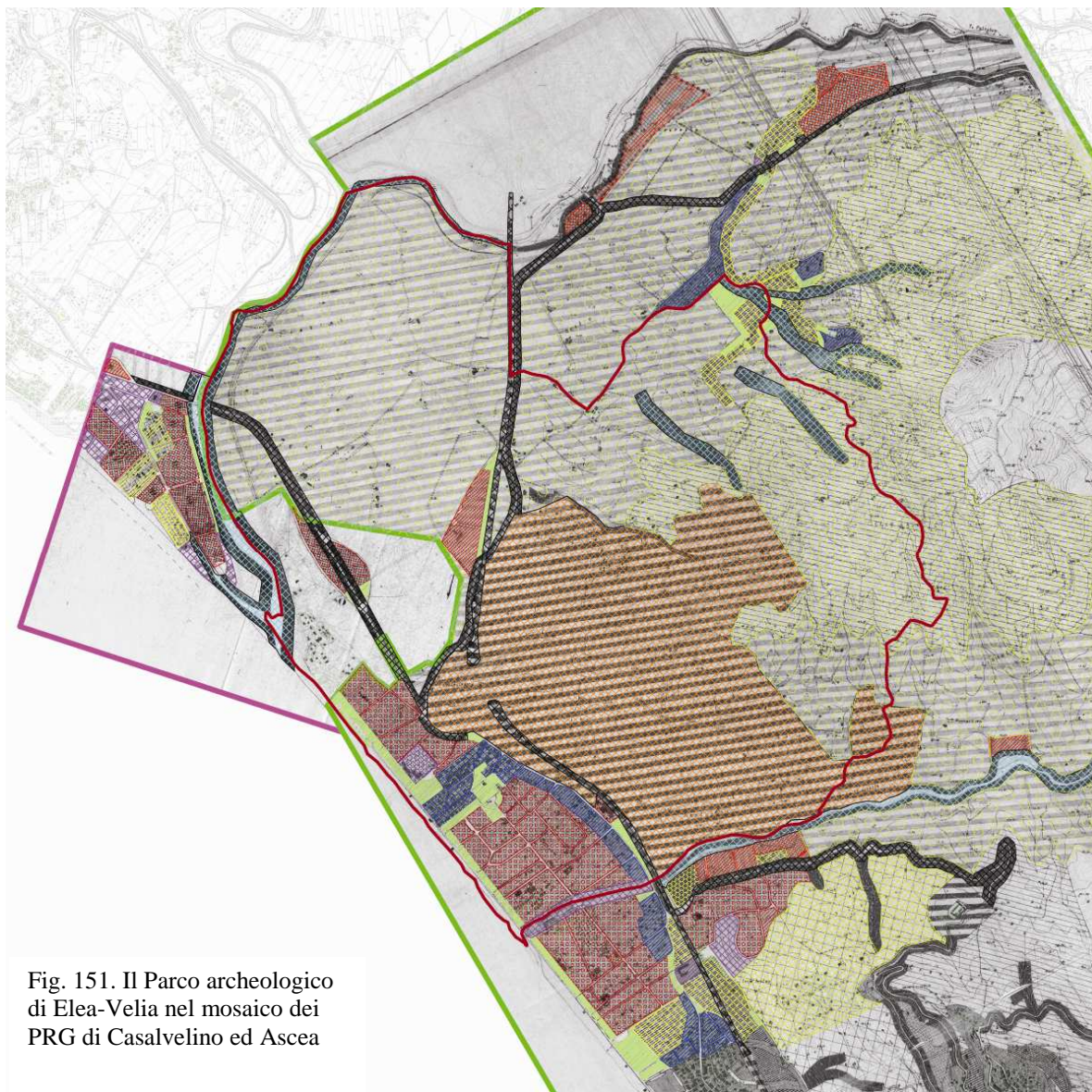


Fig. 151. Il Parco archeologico di Elea-Velia nel mosaico dei PRG di Casalvelino ed Ascea

Perimetro area di riqualificazione
paesistico-ambientale
(Legge regionale n°5 dell'8 Febbraio 2005)

PRG CASALVELINO		PRG ASCEA	
Zona A	vecchi insediamenti recupero	Centro Storico	
Zona B	B1- vecchi insediamenti recupero e completamento	B2- zona di completamento	
	B2- recenti insediamenti completamento	B3- zona completamente edificata	
Zona C	C1- espansione	C1- zona parzialmente edificata	
	C2- espansione	C2- zona espansione semi-intensiva	
	C3- PEEP	C3- zona PEEP	
	C4- espansione turistica	C3- zona PEEP	
	C4E- utilizzazione realizzata in fase di realizzazione		
Zona D	D- Produttivo artigianale	D1- Insediamenti artigianali residenziali	
		D2- zona PIP	
Zona E	E- agricola	D3- zona industriale esistente	
		E1- zona agricola estensiva	
		E2- zona agricola semi-intensiva	
		E3- zona agricola intensiva	
		E4- zona agricola speciale	
Zona T	T1- produttivo turistico	T- zona turistica	
Zona F	F1- servizi generali	F1- servizi generali	
	F2- cimiteriale	F2- cimiteriale	
	F3- Istruzione superiore	F3- Parco urbano	
	F4- Parco Urbano	F4- opere di interesse pubblico ad iniziativa privata	
	Rispetto cimiteriale	Rispetto archeologico e cimiteriale	
	Rispetto strade ed acque pubbliche	Rispetto strade ed acque pubbliche	
	Rispetto ferrovia	Rispetto ferrovia	

L'intera fascia centrale tra la SS447 e la fascia costiera è zona T a destinazione turistica, impostata sulla previsione di un asse stradale centrale che avrebbe dovuto riportare più a valle i flussi di attraversamento che costeggiano l'area archeologica. Questa indicazione, realizzata soltanto in parte, sarà riproposta dall'Amministrazione Comunale di Ascea all'interno del PI Paestum-Velia. L'asse centrale trovava inizio in un sistema di spazi ad uso pubblico presso Via Mario Napoli, con verde attrezzato, una scuola materna, una scuola elementare ed una chiesa. Il terminale era previsto dall'altra parte della Fiumarella, dove si sarebbe raccordato di nuovo con la SS447. Nell'ambito del PI Paestum-Velia vengono realizzati gli spazi aperti di uso pubblico di Via Mario Napoli, ma non le strutture scolastiche né l'edificio di culto. L'insediamento rappresentato dall'Istituto Sacro Cuore, a ridosso della linea di costa, con finalità educativo-ricettive, è riconosciuto come attrezzatura privata di interesse pubblico

(zona F4).

Le norme di attuazione del PRG di Ascea prevedono:

- *zona B2 di completamento*: può essere sottoposta a piano di recupero; in alternativa le singole concessioni edilizie (ora permessi di costruire) possono essere rilasciati soltanto per densità fondiaria massima di 3mc/mq, da rispettare anche nel caso di interventi di ristrutturazione urbanistica. La zona B2 può essere a destinazione residenziale, alberghiera, commerciale, attrezzature per lo spettacolo e lo sport, laboratori artigianali compatibili, terziario. Indicatori: $I_t=1,20\text{mc/mq}$, $I_f=1,75\text{mc/mq}$, $R_c=0,40$, $H_{\text{max}}=10,5\text{m}$, numero dei piani 3.
- *zona B3 completamente edificata*: di recente formazione e valore ambientale, può essere oggetto soltanto di interventi di manutenzione e concessioni edilizie che non comportino nuove volumetrie, ma prevedano aree attrezzate a verde o similari. Si ritiene possibile, dunque, soltanto la ristrutturazione edilizia senza aumento di volumetrie o superfici utili. L'area è considerata satura.
- *zona C1 parzialmente edificata*: sono zone individuate lungo infrastrutture esistenti, ancora rade nell'edificato ma dotate di opere infrastrutturali tali da non rendere necessario un piano attuativo. Sono ammesse le stesse destinazioni delle zone B2. Indicatori: $I_t=0,80\text{mc/mq}$, $I_f=1\text{mc/mq}$, $R_c=0,25$, $H_{\text{max}}=7\text{m}$, numero dei piani 2.
- *zona C2 di espansione semi-intensiva*: è necessario il piano di lottizzazione convenzionata; in tali aree è ammessa la residenza turistica, oltre quanto assentito nelle zone B2, a meno degli impianti artigianali. Indicatori: $I_t=0,40\text{mc/mq}$, $I_f=0,50\text{mc/mq}$, $R_c=0,20$, $H_{\text{max}}=7\text{m}$, numero dei piani 2.
- *zona C3 PEEP*: qualunque opera di trasformazione è da rimandarsi all'approvazione di piano attuativo, valgono i parametri delle zone B2.
- *zona T*: la destinazione è interamente turistica, o nella forma di residenze stagionali, o di impianti a rotazione d'uso, è comunque necessario il piano di lottizzazione. Sono ammesse attrezzature di servizio all'attività turistica, lo sport, lo spettacolo, la ristorazione. E' sempre possibile convertire le residenze turistiche in impianti ricettivi a rotazione d'uso, ma non è ammesso il contrario; il 20% della volumetria complessiva deve essere destinata a servizi di carattere pubblico o commerciale, mentre negli impianti a rotazione d'uso almeno il 70% delle superfici scoperte dovrà essere sistemato a verde ed opportunamente attrezzato; a servizio di ogni attrezzatura devono essere previste aree per parcheggio (8mq/posto letto)

Indicatori:

Residenze turistiche	Impianti a rotazione d'uso
$I_t=0,32\text{mc/mq}$	$I_t=0,87\text{mc/mq}$
$I_f=0,40\text{mc/mq}$	$I_f=1,30\text{mc/mq}$
$R_c=0,20$	$R_c=0,30$
$H_{\text{max}}=4,50$	$H_{\text{max}}=7\text{m}$
Numero dei piani 1	Numero dei piani 2

Per le attrezzature turistiche a rotazione d'uso esistenti è ammesso un aumento della volumetria pari al 20% al di fuori dei parametri edilizi di cui sopra.

- *zona D1 mista residenziale-produttiva*: si prevede l'uso misto impostato su una tipologia di edificio a due livelli, con abitazione al 2° livello e uso commerciale-produttivo compatibile al 1° livello. Indicatori pari a quelli delle zone C1 a meno del $R_c=0,20$.
- *zona D2 uso produttivo*: zona per delocalizzare impianti produttivi presenti nel perimetro urbano o realizzare nuovi laboratori produttivi-artigianali con eventuali strutture di vendita ed esposizione connesse. Obbligo di piano particolareggiato. Indicatori: $R_c=0,20$, $H_{\text{max}}=10,5$. Il 10% della volumetria realizzata può essere destinata ad abitazione. Gli impianti produttivi esistenti già localizzati in zona D2 possono ampliarsi nei limiti dei predetti parametri. L'eventuale delocalizzazione dell'impianto produttivo viene promossa attraverso la possibilità per il proprietario di realizzare nell'area di sedime originaria quanto ammesso per concessione dalla destinazione più vantaggiosa tra quelle assentite nelle zone limitrofe.

- *zona agricola E1 estensiva*: bosco, pascolo, incolto. Indicatori: $I_f=0,003\text{mc/mq}$, lotto minimo=20.000mq, $H_{\text{max}}=7,5\text{m}$, numero dei piani 2. Per realizzare annessi agricoli si consente un indice di $0,05\text{mc/mq}$. Per allevamenti zootecnici e cooperative agricole $R_{\text{max}}=0,05$, $I_f=0,05\text{mc/mq}$ per costruzioni accessorie.
- *zona agricola E2 semi-intensiva*: coltura semi-intensiva o frutteto. È ammessa la destinazione residenziale e le attrezzature per la conduzione del fondo, nonché le strutture per la trasformazione dei prodotti. Indicatori: $I_f=0,03\text{mc/mq}$, lotto minimo=7000mq, $R_c=0,05$, $H_{\text{max}}=7,5\text{m}$, numero dei piani 2. Per gli annessi agricoli $I_f=0,10\text{mc/mq}$.
- *zona agricola E3 intensiva*: colture di tipo seminativo irriguo. Destinazioni ammesse sono le residenze e le attrezzature per la conduzione del fondo, nonché le strutture per la trasformazione dei prodotti. Indicatori: $I_f=0,05\text{mc/mq}$, lotto minimo=5000mq, $R_c=0,05$, $H_{\text{max}}=7,5\text{m}$, numero dei piani 2. Per costruzioni accessorie $I_f=0,10\text{mc/mq}$.
- *zona agricola speciale E4*: zona di rilevante interesse ambientale con vocazione turistica, le residenze devono integrarsi con il paesaggio agrario circostante. Indicatori: $I_f=0,05\text{mc/mq}$, lotto minimo 5000mq, $R_c=0,05$, $H_{\text{max}}=4,5\text{m}$, numero di piani 1. Per costruzioni accessorie $I_f=0,05\text{mc/mq}$.
- nelle zone E1, E2, E3 le costruzioni esistenti a destinazione agricola possono essere ampliate fino ad un massimo del 20% della cubatura esistente, purché funzionali alla conduzione del fondo o all'attività agrituristica. Per le necessità abitative del conduttore del fondo è ammesso l'asservimento di lotti non contigui con trascrizione del vincolo di inedificabilità, fino ad un massimo di volumetria di 500mc.
- nelle *aree di rispetto* è vietata qualsiasi edificazione. Le costruzioni esistenti possono essere ampliate una tantum nella misura del 20% della volumetria attuale fino ad una volumetria di 500mc, del 10% per volumetrie superiori.
- *verde attrezzato pubblico e privato*: le aree sono destinate ad impianti per lo sport ed il tempo libero con i seguenti indicatori: $I_f=0,15\text{mc/mq}$, $H_{\text{max}}=7\text{m}$.
- *zona F4*: tale zona è a destinazione di attrezzature privata di interesse pubblico e vale la disciplina delle zone B2

Dall'esame della cartografia aggiornata e dalla ricognizione dei luoghi, in confronto con quanto proposto a suo tempo dai PRG di Casalvelino ed Ascea, da ricondurre di fatto alla stessa cultura progettuale (identico progettista incaricato), emerge la difficoltà di condurre il pensiero "locale" a configurare spazi integrati di forme e funzioni in grado di qualificare l'offerta turistico-culturale e balneare dell'area.

Si tratta di una fascia costiera certamente appetibile nella localizzazione, con qualità delle acque accettabile, presenza di risorse culturali e paesaggistiche significative, ben connessa con le realtà urbane grazie alla linea ferroviaria e recentemente grazie alle linee regionali del metro del mare ed al completamento della superstrada Cilentana. Le analisi statistiche presentano Casalvelino ed Ascea in crescita come dipolo speculare rispetto al centro di servizi storico di Vallo della Lucania nell'entroterra.

Nelle previsioni degli strumenti urbanistici sono rilevabili almeno due criticità: da un lato l'estesa area a sviluppo turistico a valle dell'area archeologica non appare innervata da un sistema di spazi centrali di socializzazione, non solo destinati a verde attrezzato, ma anche a servizio della fruizione dell'area archeologica, intorno ai quali dare effettiva forma allo sviluppo insediativo ad uso turistico, che in gran parte ha preferito le destinazioni residenziali turistiche rispetto agli impianti a rotazione d'uso. Come nel caso del Parco urbano di Casalvelino a valle della SS267 o alla foce dell'Alento o del Parco urbano di Ascea sovrapposto alla naturalità già presente lungo la Fiumarella, gli spazi ad uso pubblico per la socializzazione e la qualificazione degli insediamenti turistici e commerciali sono stati individuati in forma residuale, non risultando dunque capaci di configurare una matrice compositiva all'insediamento. Il valore ambientale della Foce dell'Alento, riconosciuto oggi come area SIC, indurrebbe a rivedere la destinazione ad uso turistico ricettivo della fascia che si pone tra il fiume e la linea di costa. Interessante è il segno che il PRG di Ascea propone per il percorso parallelo alla linea di costa ed alla SS447, presente anche nel PI Paestum-Velia, ma privo di forza di principio compositivo. La previsione di un'altezza possibile del fronte commerciale sulla SS447 di massimo 3

piani non appare congrua con i valori dei luoghi, in particolare con l'orizzonte che si apre dall'area archeologica verso il contesto circostante, oltre la barriera ferroviaria. E' probabile comunque che le valutazioni successive sulla compatibilità paesaggistica degli interventi abbiamo permesso di attutire le previsioni del PRG. Alcune localizzazioni realizzate, come le attività ristorative a ridosso dell'ingresso all'area archeologica, non risultano congrue rispetto alla fascia di rispetto individuata dal PRG.

L'effetto ultimo degli esiti purtroppo raggiunti è lo spopolamento di queste aree durante buona parte dell'anno ed il sovraffollamento durante la stagione estiva, con una evidente ripercussione sullo stato dei luoghi, sulla periodicità degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, sulla intensità del mercato commerciale locale che di fatto langue da Ottobre a Maggio, rendendo il fronte commerciale a ridosso del Parco archeologico una semplice via extraurbana sostenuta soltanto sul traffico di attraversamento, che invece manifesta criticità per l'area archeologica. La previsione delle strutture scolastiche è rimasta irrealizzata e il progetto di sistemazione del parco centrale di Via Mario Napoli si è risolto in uno slargo in parte pavimentato e in parte a verde, realizzato con il PI Grande Attrattore Paestum-Velia e con attuali evidenti problemi di gestione, al di fuori di una necessaria dimensione effettivamente urbana.

L'impostazione tradizionale del PRG su base pubblicistico-espropriativa circa le modalità di attuazione delle previsioni di uso pubblico hanno reso critico il raggiungimento di esiti differenti, come del resto è accaduto nella maggioranza delle esperienze dell'urbanistica italiana, laddove l'appetibilità della localizzazione in area costiera suggerirebbe il coinvolgimento del partenariato privato nella realizzazione della "città bella, giusta, solidale ed efficiente".

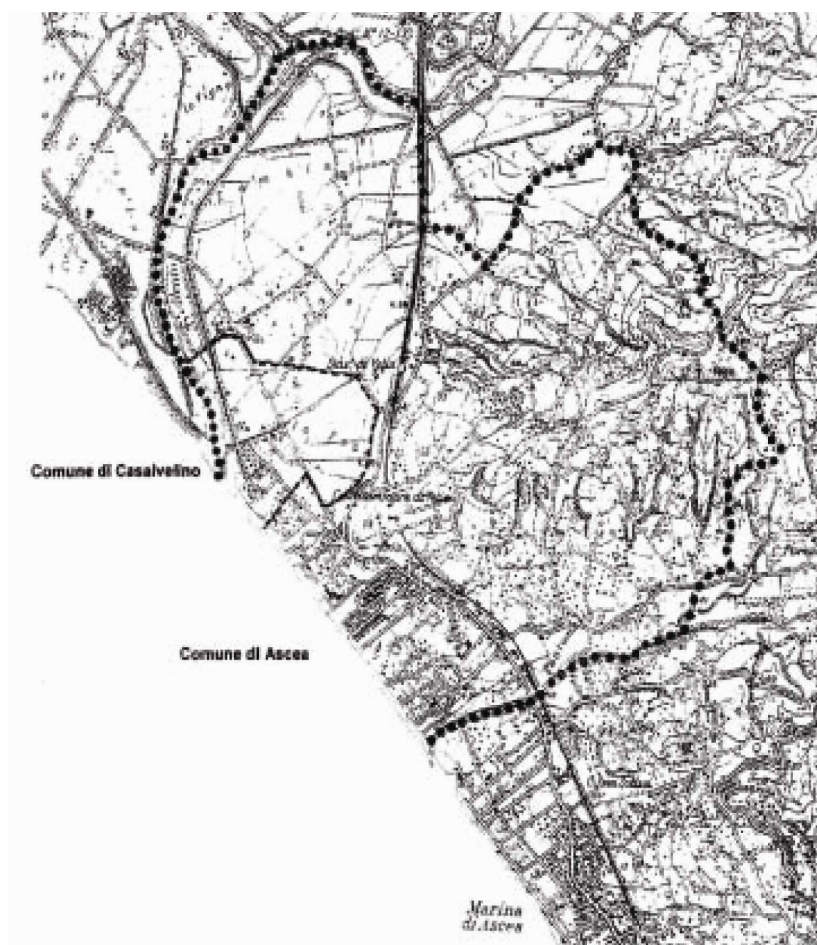
4.3. La tutela dell'area archeologica di Elea-Velia: legge regionale n°5 dell'8 Febbraio 2005

Fig. 152. Alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali di Casalvelino ed Ascea, attualmente in corso di aggiornamento secondo la nuova legge urbanistica regionale LR 16/2004, si sovrappone l'intenzione di riqualificazione del contesto insediativo e paesaggistico dell'area archeologica di Elea-Velia. La Regione Campania con LR 5 dell'8 Febbraio 2005 (BURC n°10bis del 10 Febbraio 2005) ha individuato una fascia di protezione (zona di riqualificazione paesistico-ambientale) dell'area archeologica di Elea-Velia, sul modello della fascia di protezione del sito di Paestum in Capaccio garantita dalla Legge Zanotti Bianco n° 220/1957. La differenza tra i due strumenti normativi, tuttavia, è evidente: mentre la protezione dell'area archeologica di Paestum prevedeva l'inedificabilità dell'area, la legge regionale 5/2005 o "legge Daniele" prevede la realizzazione di un "piano particolareggiato di riqualificazione" (art.2 comma 1), da elaborarsi d'intesa tra i Comuni di Ascea e Casalvelino e le soprintendenze dei beni archeologici e per i beni architettonici e per il paesaggio, il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico (art.4 comma 1). Il piano di riqualificazione deve essere approvato anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti e deve prevedere (art.3 comma 1):

- a) *"gli interventi per la riqualificazione degli spazi e dei percorsi pubblici, con particolare riferimento alle emergenze archeologiche ed architettoniche dell'area;*
- b) *gli interventi pubblici e privati per la qualificazione dell'edificato esistente, compresi gli immobili abusivi oggetto di istanza di concessione in sanatoria;*
- c) *i nuovi interventi pubblici e privati;*
- d) *le aree inedificabili e la loro destinazione;*
- e) *le opere di urbanizzazione;*
- f) *la normativa di dettaglio inerente gli interventi ammessi."*

Nelle more del piano sono vietati gli interventi di modifica dell'assetto del territorio, ovvero ogni opera edilizia, con esclusione degli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto

esteriore degli edifici, con esclusione delle opere pubbliche o di interesse pubblico, purché i progetti siano approvati anche dalle competenti soprintendenze, sempre nel quadro di obiettivi generali predisposti per il redigendo piano di riqualificazione.



Recentemente (Ottobre 2009) si è attivato il percorso istituzionale tra i Comuni di Ascea e Casalvelino e le Soprintendenze, che condurrà all’emanazione di un bando per la realizzazione del piano. La zona di riqualificazione paesistico-ambientale ha come margini la linea di costa a Sud-Ovest, il corso del Fiume Alento a Nord Ovest, la linea ferroviaria a nord, un percorso locale che risale la collina a Sud-Est, fino al sentiero interpodereale pedemontano che scende in destra idrografica verso la Fiumarella, presso località S.Maria.

Fig. 152. Lr 5/2005: zona di riqualificazione paesistico-ambientale del Parco archeologico di Elea-Velia.

4.4. Il Parco archeologico di Elea-Velia nel Progetto Integrato Grande Attrattore Culturale “Paestum-Velia” 2000-2006

Nel Piano Territoriale Regionale e nella programmazione regionale unitaria correlata ai Fondi POR 2007-2013 il riferimento territoriale nelle strategie di sviluppo sono i Sistemi Territoriali, che nel caso del Cilento sono stati individuati a partire dal precedente perimetro delle Comunità Montane, riformate poi dalla Lr 12/2008. In precedenza si è osservato come questo criterio, se fosse confermato dall’azione degli Enti locali della Valle dell’Alento in occasione delle proposte da elaborare per concorrere agli Accordi di Reciprocità (Fondi FAS), non permetterebbe di cogliere la centralità del nodo storico-culturale e turistico di Velia rispetto al transetto costa-entroterra Vallo-Casalvelino-Ascea ed in generale rispetto al Sistema locale del lavoro di Vallo della Lucania. Questa osservazione, già presente nella ricerca condotta nel 2005-2007 (D’Auria, De Falco, Ruocco, 2007) aveva suggerito una differente perimetrazione dei STS per correlare il programma se non alla tradizione amministrativa sovracomunale (le Comunità Montane) rivelatasi molto debole, quanto meno alla storia dei luoghi e ai loro paesaggi, criterio non secondario in un Parco Nazionale e “Paesaggio Culturale” tutelato dall’Unesco.

Nella precedente programmazione regionale il sito archeologico di Elea-Velia è stato inserito nel Progetto Integrato Grande Attrattore Culturale “Paestum-Velia”. Il POR Campania 2000-2006 ha previsto di destinare almeno il 40% delle risorse alla formula dei Progetti Integrati, considerati come

“un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario” (Frasca, 2008). La Regione Campania il 2 Marzo 2001 ha siglato con il Ministero dei Beni ed Attività Culturali un Accordo di Programma Quadro relativo ai Beni ed Attività Culturali, volto a definire gli interventi necessari nelle aree sottoposte a tutela all'interno dei Grandi Attrattori Culturali, ovvero “sistemi architettonici, archeologici e paesistici di riconosciuto rilievo nazionale ed internazionale, motore primario dello sviluppo locale ed emblemi dell'identità e dei grandi valori culturali della Campania”. L'APQ sui Beni Culturali ha permesso di individuare gli interventi nell'area archeologica di Velia e di Paestum (circa 55 miliardi di lire) che sono poi divenuti i progetti portanti del PI. La Giunta Regionale della Campania ha approvato il P.I. Grande Attrattore “Paestum-Velia” il 18 Dicembre 2002 con Del.n°6205/02.

Il territorio oggetto del PI riguardava i comuni di Ascea, Capaccio, Agropoli, Albanella, Altavilla Silentina, Aquara, Controne, Castel San Lorenzo, Giungano, Roccadaspide e Trentinara: mentre era possibile cogliere una logica di rete nel coinvolgimento dei comuni contermini con Capaccio, suggerendo l'estensione del PI alla Chora Pestana, questo non accade per Velia, escludendo dunque le relazioni storico-culturali con Moio, Roccagloriosa, Palinuro ed altri importanti centri della Chora Velina. Questa scelta nega la centralità di Velia rispetto al rapporto Casalvelino-Ascea o rispetto al rapporto con l'entroterra, ma viene giustificata dall'intenzione di concentrare gli interventi.

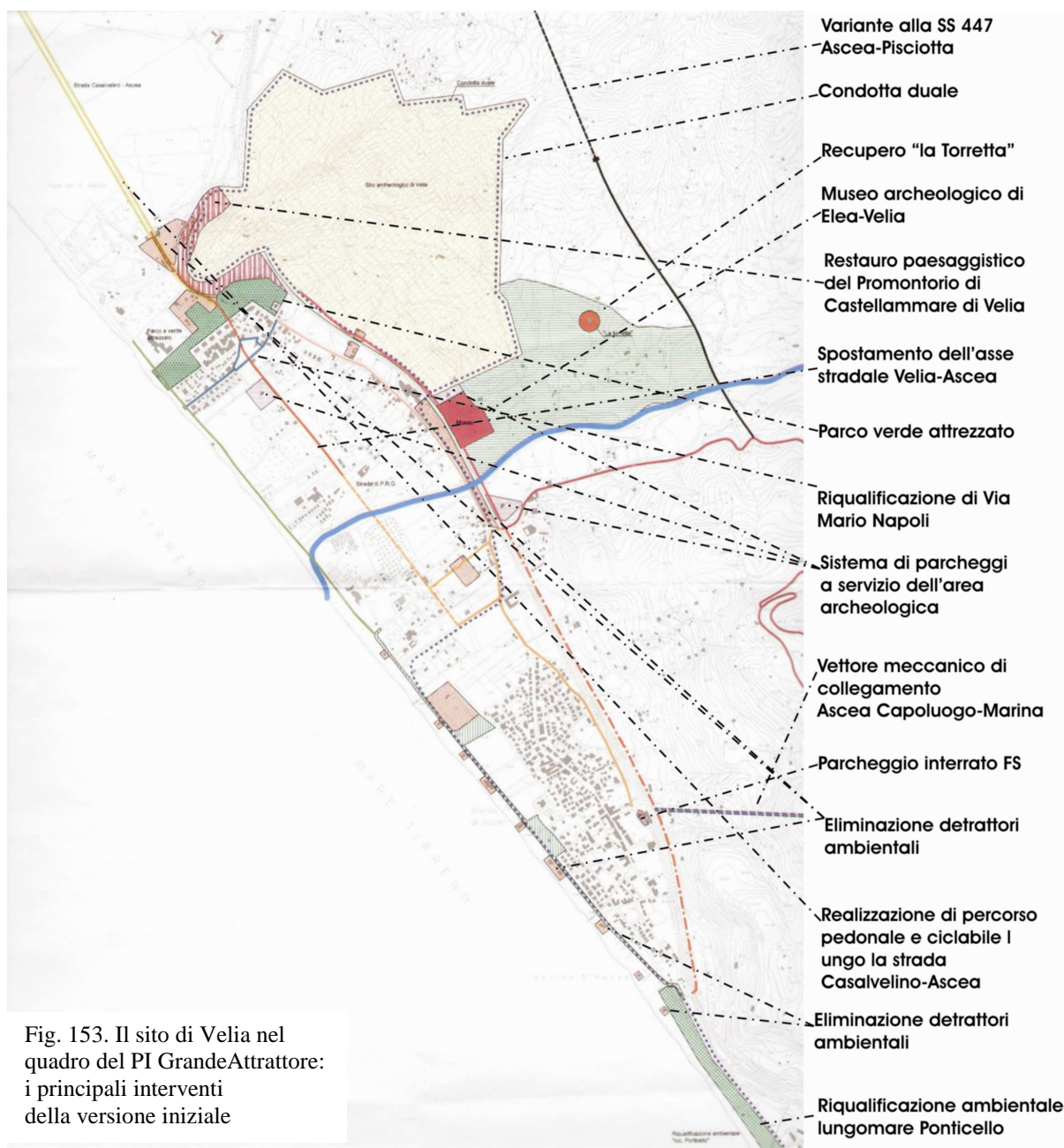
Se il PI dunque concentra l'attenzione sull'area archeologica di Velia, la legge regionale 5/2005 definisce una “zona di riqualificazione paesistico-ambientale” attorno al Parco archeologico: tuttavia il nodo Elea-Velia non viene approfondito all'interno di una strategia di sviluppo più generale, quanto meno d'area, che permetta di valutare effettivamente le criticità e le potenzialità del luogo, in particolar modo le criticità infrastrutturali legate al traffico automobilistico di attraversamento, alla “barriera” costituita dalla linea ferroviaria, al generalizzato e diffuso degrado ambientale e paesaggistico dell'intera fascia costiera tra Casalvelino e Ascea.

Per l'area archeologica di Elea-Velia, a differenza di quella di Paestum, già nel 1993 si era predisposto uno studio di fattibilità (fondi L.64/1986) per la valorizzazione del sito, riconosciuto successivamente come “Parco archeologico” ai sensi dell'art. 101 comma 2 lett.e del Dlgs.42/2004. A partire dallo SdiF sono stati definiti gli interventi da finanziarsi con il PI Grandi Attrattori.

Prima di descrivere gli interventi effettivamente finanziati, realizzati o in corso di realizzazione, è interessante considerare le prime proposte relative al nodo di Velia, comprensive delle intenzionalità espresse dall'Amministrazione comunale di Ascea.

Fig. 153. Allo scopo di allontanare il traffico di attraversamento oggi presente lungo il fronte a mare dell'area archeologica, si proponeva la realizzazione di una variante alla strada statale 447 Ascea-Pisciotta a partire dal Fiume Palistro, che con un percorso in galleria a monte dell'area archeologica avrebbe bypassato il crinale di Velia giungendo direttamente nei pressi della Fiumarella e modificando di fatto l'ingresso agli scavi di Elea-Velia.

Di conseguenza si proponeva anche la realizzazione del Museo archeologico di Elea-Velia all'interno dell'area archeologica in destra idrografica della Fiumarella; lo spostamento dell'asse viario Velia-Ascea a valle rispetto al tracciato attuale, verso il mare (proposta del PRG vigente); il potenziamento della viabilità di connessione con Casalvelino, anche attraverso una pista ciclabile; la delocalizzazione delle attività ritenute incompatibili con il contesto paesistico di Velia, in particolar modo lungo la fascia contigua alla linea ferroviaria; la messa in sicurezza ed il restauro paesaggistico del promontorio della torre; la riqualificazione di Via Mario Napoli; un parco verde attrezzato di connessione dell'area archeologica con la spiaggia; un sistema di parcheggi a servizio dell'area archeologica e un parcheggio interrato presso la stazione ferroviaria di Ascea, dove un vettore meccanico avrebbe permesso il rapido collegamento con Ascea capoluogo.



In sintesi le proposte iniziali del PI Velia intendevano liberare l'area archeologica dalla pressione infrastrutturale tra Velia (o Casalvelino) ed Ascea, lasciando irrisolto l'effetto barriera rappresentato dalla linea ferroviaria. La riqualificazione della viabilità tra Casalvelino ed Ascea, anche con la pista ciclabile, permetteva di integrare maggiormente le risorse infrastrutturali dei due comuni (il porto di Casalvelino, la stazione ferroviaria di Ascea).

Nessuna soluzione veniva prospettata per il tessuto edilizio di località Piana di Velia, di forte impatto rispetto all'area archeologica, dove la riqualificazione di Via Mario Napoli non avrebbe potuto garantire un opportuno riequilibrio funzionale e morfologico: finalità che invece si sarebbe potuto perseguire attraverso un ridisegno dell'area a partire dalla localizzazione del Museo archeologico, integrato da strutture di servizio.

Nelle proposte del PI Grande Attrattore si poneva attenzione al riassetto del versante occidentale del promontorio di Velia, particolarmente segnato da dissesti idrogeologici a causa della natura del terreno. La condizione idrogeologica generale del sito di Velia, come mostrano le cartografie dell'Autorità di Bacino Regionale Sinistra Sele, desta preoccupazione per quanto riguarda il pericolo e rischio sia da frana che da alluvione (soprattutto per il torrente Fiumarella ed il versante verso mare

del promontorio di Velia). Il rischio da alluvione della Fiumarella, in particolare, avrebbe suggerito la delocalizzazione del Museo archeologico.

Molti degli interventi inizialmente proposti, in effetti, non sono stati realizzati: tra questi la variante a monte dell'area archeologica, che non risulterebbe così necessaria, vista la riduzione del traffico di attraversamento determinato dal prolungamento della superstrada Cilentana.

La realizzazione del Museo non è stata possibile perché la misura 2.1 a cui si riferiva il Progetto Integrato non permetteva la realizzazione di volumi; né si è cercata l'integrazione con altre misure. La proposta si è tradotta, alla fine, nel bando del concorso di progettazione per la realizzazione del Museo, verificatosi anche esso senza alcun esito (Novembre 2003). In una precedente proposta dell'urbanista Giancarlo De Carlo, incaricato dal Consorzio Velia di uno studio sulla valorizzazione della Valle dell'Alento, si proponeva come localizzazione per il Museo l'area antistante l'ingresso al Parco archeologico, dunque al centro della rigenerazione urbana del tessuto edificato esistente.

Il parco verde attrezzato, invece, è risultato improponibile in quanto, ipotizzando di procedere all'acquisizione dei suoli per via espropriativa, il costo della sola operazione di esproprio si sarebbe rivelato superiore ai costi di realizzazione dello stesso parco, data la forte appetibilità della fascia costiera.

Si riportano gli interventi effettivamente finanziati all'interno del PI Paestum-Velia (realizzati o in via di realizzazione) che hanno riguardato il territorio comunale di Ascea e l'area archeologica di Velia.

Denominazione intervento	Misura	Risorse POR (€)	Altre risorse pubbliche (€)	Risorse private (€)	Costo totale (€)
Sistemazione di accoglienza ed organizzazione degli accessi all'area archeologica	2.1	0,00	750.000,00	0,00	750.000,00
Riqualficazione di Via Mario Napoli	2.1	0,00	1.096.517,00	0,00	1.096.517,00
Riqualficazione ambientale del lungomare di Ascea Marina "completamento zona centro"	2.1	688.377,44	0,00	0,00	688.377,44
Passeggiata archeologica in località Piana di Velia – area archeologica di Velia	2.1	390.648,00	0,00	0,00	390.648,00
Recupero e restauro Palazzo Ricci	2.1	0,00	3.253.678,46	0,00	3.253.678,46
TOTALE Comune di ASCEA		1.079.025,44	5.100.195,46	0,00	6.179.220,9
Velia-Insula quartiere meridionale e complesso Masseria Cobellis: scavo, restauro e conservazione Masseria Cobellis	2.1	1.136.205,18	0,00	0,00	1.136.205,18
Velia-Insula quartiere meridionale e complesso Masseria Cobellis: scavo e restauro insulae quartiere meridionale	2.1	2.169.118,98	0,00	0,00	2.169.118,98
Velia – restauro e conservazione cinta muraria, aree sacre: scavo, restauro, consolidamento percorsi 1° lotto	2.1	1.291.142,25	0,00	0,00	1.291.142,25
Velia – restauro e conservazione cinta muraria, aree sacre: scavo, restauro, consolidamento percorsi 2° lotto	2.1	3.510.357,54	0,00	0,00	3.510.357,54
TOTALE area archeologica di Velia		8.106.823,95	0,00	0,00	8.106.823,95

Interventi Infrastrutturali finanziati per il Parco archeologico di Elea-Velia ed il territorio comunale di Ascea

Denominazione intervento	Misura	Risorse POR (€)	Altre risorse pubbliche (€)	Risorse private (€)	Costo totale (€)
Ricerca azione ed indagine territoriale	2.1	242.000,00	0,00	0,00	242.000,00
Animazione e sensibilizzazione	3.19	98.177,00	0,00	0,00	98.177,00
Lapis – Laboratorio del Progetto Integrato di sviluppo Paestum-Velia	3.11	1.412.000,00	0,00	0,00	1.412.000,00
TOTALE		1.752.177,00	0,00	0,00	1.752.177,00

Interventi relativi ai “Servizi” finanziati.

Denominazione intervento	Misura	Risorse POR (€)	Altre risorse pubbliche (€)	Risorse private (€)	Costo totale (€)
Tecnico della valorizzazione e gestione economica integrata dei beni culturali	3.19	255.000,00	0,00	0,00	255.000,00
Esperto nella gestione dei servizi al turismo sociale e sostenibile nel Grande Attrattore Velia	3.19	220.000,00	0,00	0,00	220.000,00
TOTALE		275.000,00	0,00	0,00	275.000,00

Interventi per Formazione relative al Comune di Ascea.

Denominazione intervento	Misura	Risorse POR (€)	Altre risorse pubbliche (€)	Risorse private (€)	Costo totale (€)
Potenziamento del Sistema ricettivo del comprensorio Paestum-Velia (I bando)	2.2	5.164.568,99	0,00	5.164.568,99	10.329.137,98
Potenziamento del sistema produttivo del comprensorio nel campo dell’artigianato tradizionale, del restauro e dei servizi turistici (I bando)	2.2	5.164.568,99	0,00	5.164.568,99	10.329.137,98
TOTALE		10.329.137,98	0,00	10.329.137,98	20.658.275,98

Interventi per Regime d’aiuto relativi all’intero PI Paestum-Velia.

Una valutazione effettiva dell’effetto indotto dal PI non è stata ancora condotta. Tuttavia emerge la significatività degli interventi all’interno dell’Area archeologica, già definiti in precedenza: interventi che non coinvolgono però le autonomie locali.

Le attrezzature realizzate per la fruizione del Parco archeologico, come il bookshop e il punto di ristoro, non sono mai entrati effettivamente in funzione, e non è maturata un’offerta di gestione da parte di operatori privati.

In generale, l’assenza di integrazione nelle politiche condotte in primis con il partenariato privato ha scalfito la presunzione di “effetto moltiplicatore” del progetto integrato e della stessa operazione di riqualificazione e valorizzazione dell’area archeologica. Gli interventi di riqualificazione ambientale ed urbana condotti dall’Amministrazione comunale di Ascea in Via Mario Napoli, presso il lungomare di Ascea Marina, lungo la viabilità di collegamento con Velia, rimandano di fatto il punto critico essenziale del Parco Archeologico, ovvero il tessuto edilizio esistente a valle dell’area, in attesa di nuove funzioni socializzanti, di un nuovo disegno urbano in grado di attrarre investimenti anche privati per qualificare l’intero sistema di valori paesaggistici in cui si pone Elea-Velia, riconosciuta appunto come Parco e non semplice area archeologica. Si ritiene che l’assenza della dimensione urbana nel Progetto Integrato sia motivo dell’insufficienza del suo esito. Eppure non mancano certamente le condizioni di appetibilità, essendo un’area costiera ben collegata, in un Parco Nazionale, sito

Unesco è prossima ad un parco archeologico: collegare la realizzazione del Museo archeologico, ad esempio, con la rigenerazione del tessuto edilizio esistente appare la sfida più significativa per l'ente regionale, al quale da Aprile 2009 è passata la gestione di ben 23 siti archeologici campani, tra cui il Parco di Elea-Velia appunto.

4.5. Il Patrimonio Culturale

4.5.1. Il sistema dei beni culturali

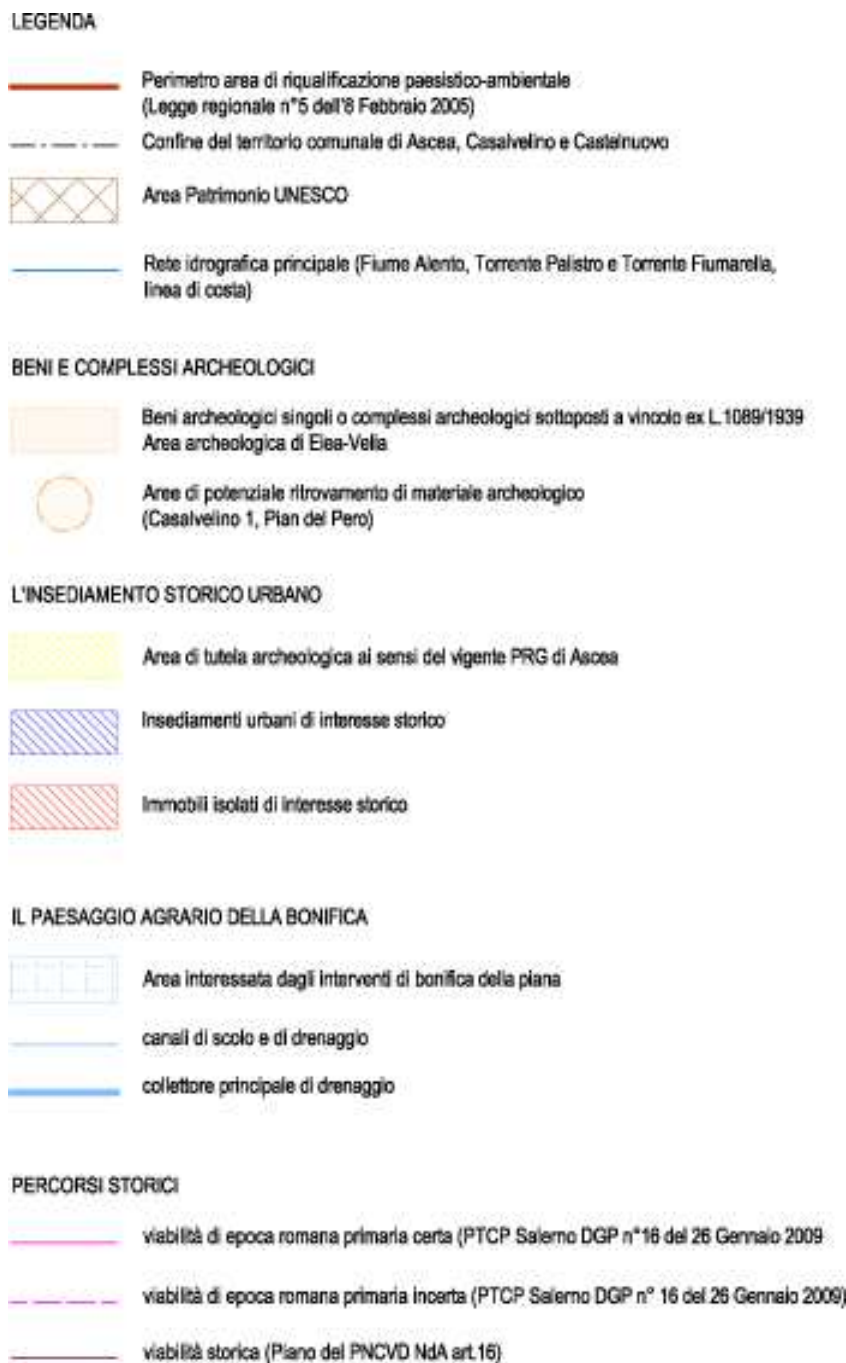
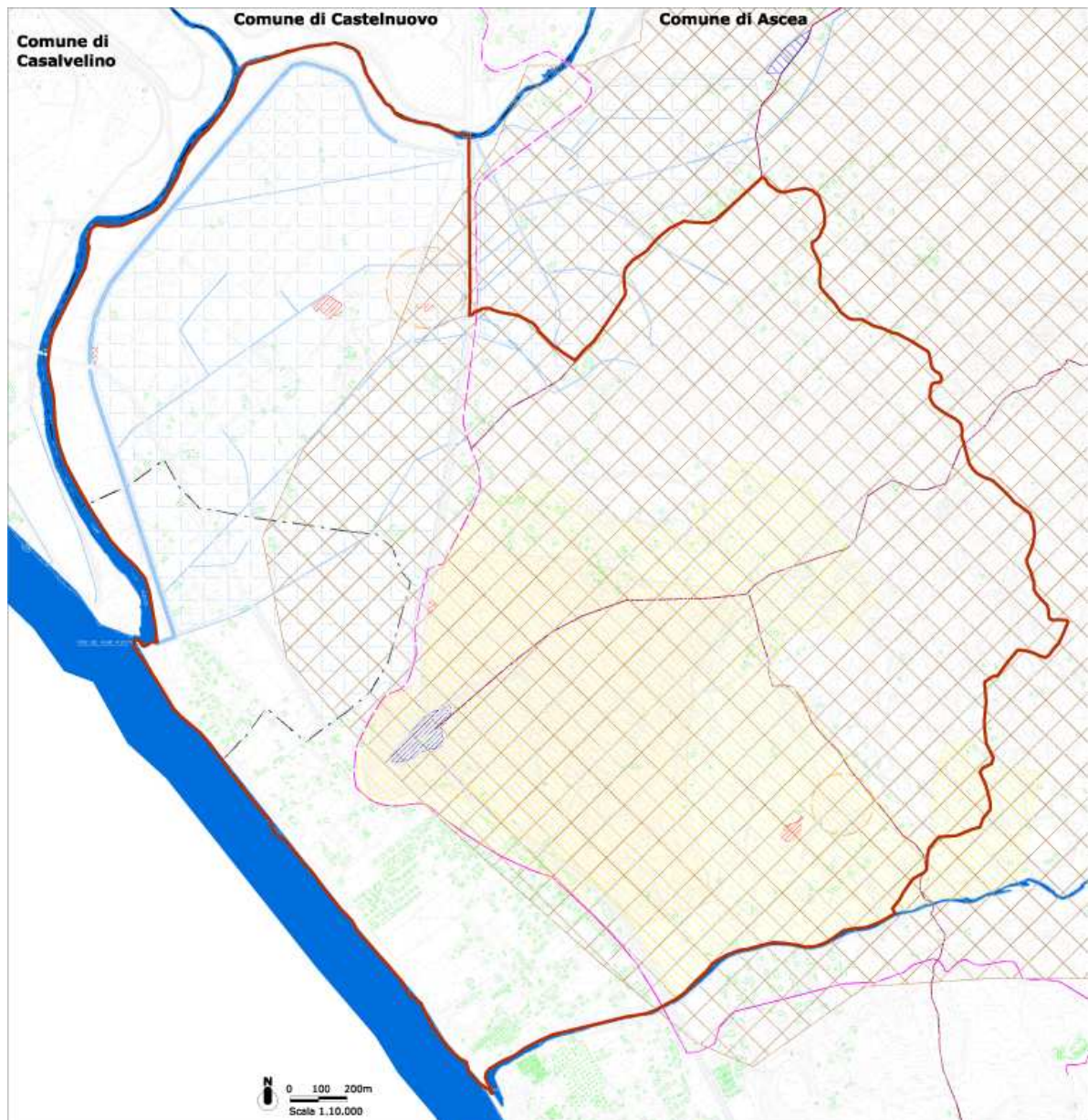


Fig.154-155. Parco archeologico di Elea-Velia: il sistema del Patrimonio Culturale nella forma dei beni culturali.




4.5.2. Il sistema dei beni paesaggistici

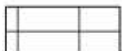
LEGENDA


— · — · — · — Confine del territorio comunale di Ascea, Casalvelino e Castelnuovo


AREE TULATE PER VINCOLO DICHIARATO


 Fiumi iscritti negli elenchi previsti dal "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici", approvato con Regio Decreto l'11 Dicembre 1933, n°1775.

Perimetri di unità areali sottoposte a vincoli di tutela paesaggistica

 Aree di tutela paesistica individuate dagli atti emanati a seguito delle disposizioni di cui alla L. 1497/1939

 Fascia di 150m dalle sponde, piedi o relativi argini dei fiumi, torrenti, corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici", approvato con Regio Decreto l'11 Dicembre 1933, ex art. 142 comma c del Dlgs. 63/2008

 I territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300m dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare, ex art.142 comma c del Dlgs. 63/2008

 I territori coperti da foreste e da boschi, ancorchè percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincoli di rimboschimento, ex art.142 comma c del Dlgs. 63/2008

Zone di interesse archeologico, ex art. 142 comma m del Dlgs. 63/2008

 Beni archeologici singoli o complessi archeologici sottoposti a vincolo ai sensi della L.1089/1939


 Perimetro area di riqualificazione paesistico-ambientale (Legge regionale n°5 dell'8 Febbraio 2005)

Parchi, riserve nazionali o regionali, nonchè territori di protezione esterna dei parchi ai sensi dell'art.142 comma f del Dlgs. 63/2008

 Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano: zona 1 di protezione ai sensi del DPR 5 Giugno 1995


 Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano: zona 2 di protezione ai sensi del DPR 5 Giugno 1995

Perimetri di unità areali di interesse paesaggistico partecipi del patrimonio culturale


 Area tutelata come Patrimonio dell'Unesco

 Geotipo "Piana di Velia"


Siti di interesse comunitario individuati ai sensi del DM 5 Luglio 2007

 SIC IT 8050012 Fiume Alento


Beni di interesse paesaggistico partecipi del patrimonio culturale ex art.136 Dlgs. 42/2004 e s. m. i.

 Bene immobile vincolato ex legge 1497/1939

AREE DI INTERESSE PAESAGGISTICO NON TULATE

 Aree di potenziale ritrovamento di materiale archeologico (Casalvelino 1, Pian del Pero)

Beni paesaggistici d'insieme da tutelare proposti dal PTR della Campania (LR 13/2008)

 Area di 1000m dalla linea di battigia del Fiume Alento

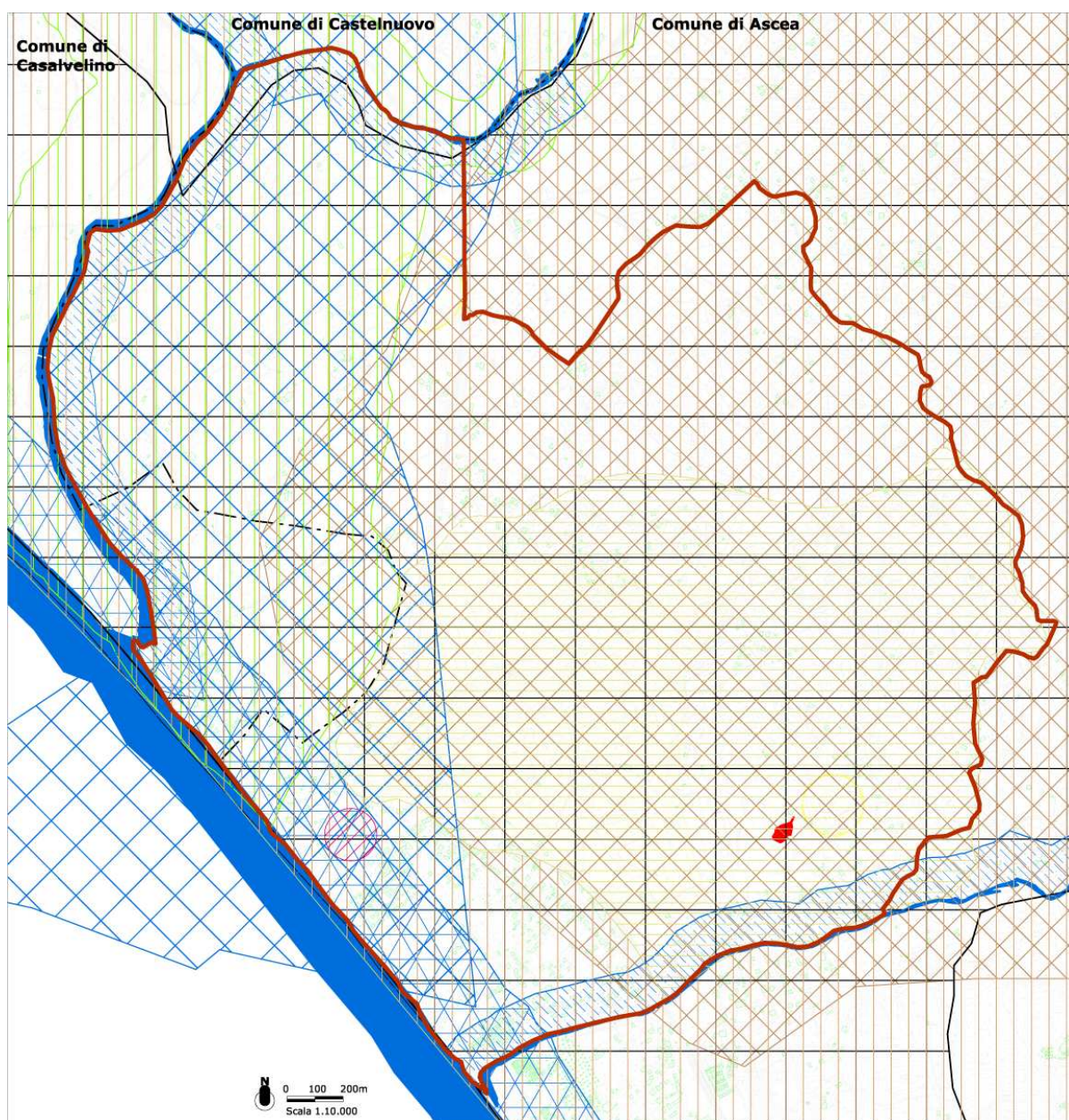


Fig.156-157. Parco archeologico di Elea-Velia: il sistema del Patrimonio Culturale nella forma dei beni paesaggistici: emerge la significativa sovrapposizione di forme ed istanze di tutela, alle quali non è seguito esito alcuno circa la qualità del tessuto insediativo che si pone tra l'area archeologica e la linea di costa. In particolare l'area di Elea-Velia per quanto tutelata con decreto ministeriale non è stata oggetto di pianificazione del paesaggio.

4.6. Il sistema insediativo

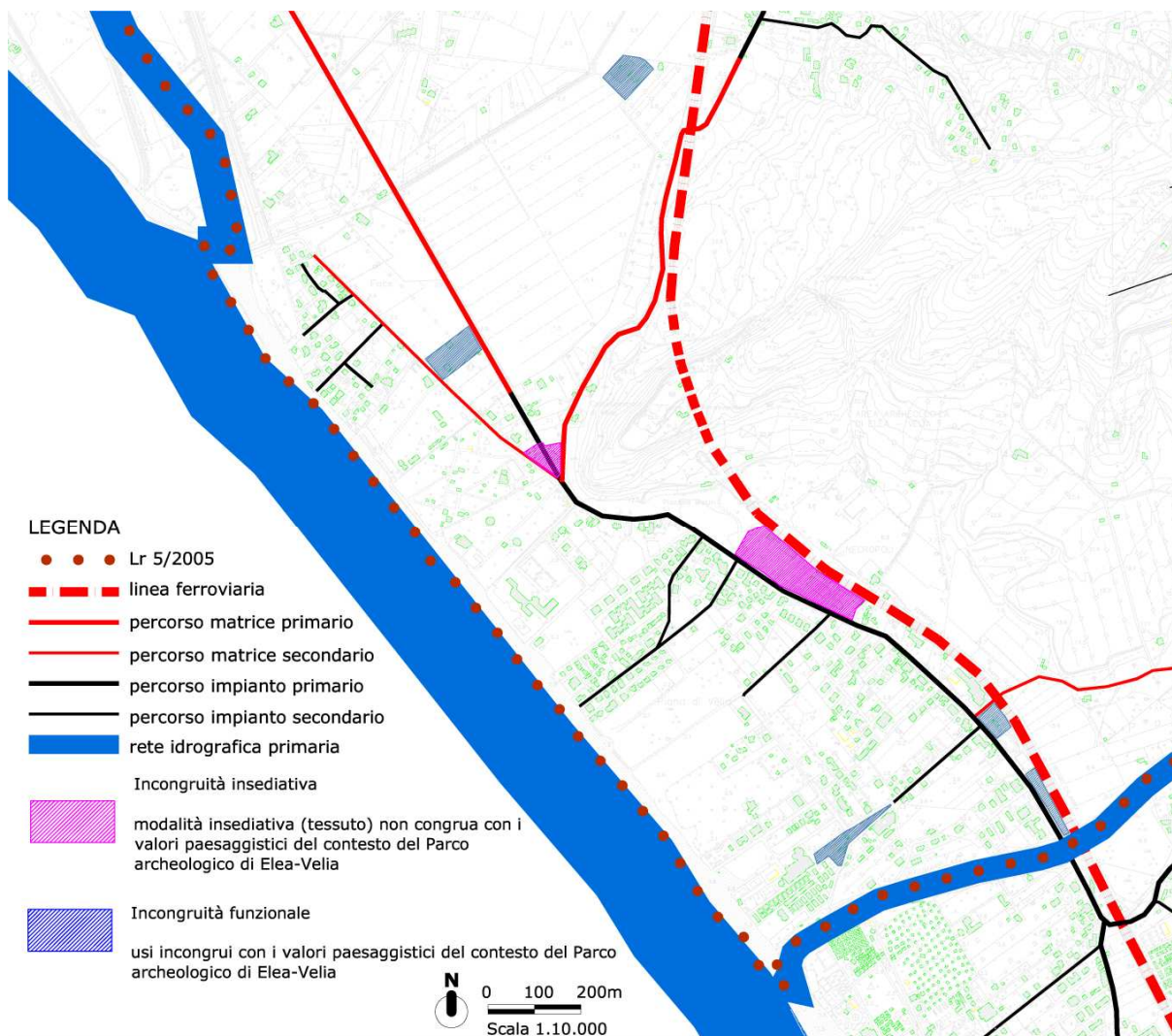


Fig.158-157. Parco archeologico di Elea-Velia: attraverso ricognizione condotta sul sistema insediativo riferito all'area di riqualificazione della Legge regionale 5/2005 è stato possibile individuare le incongruità insediative e funzionali. Per incongruità insediativa si è considerata la forma compositiva di inserimento del volume o dei volumi sul territorio, preferendosi, comunque, i tessuti insediativi compiuti anche da un punto di vista del disegno urbano. Le aree attualmente "sfrangiate" sono da ritenersi l'oggetto principale del piano di riqualificazione promosso dalla Lr 5/2005, attraverso il ridisegno compositivo del tessuto edificato, usualmente perseguito con interventi di ristrutturazione urbanistica. Per incongruità funzionale, viceversa, si è considerata la non compatibilità di alcune destinazione d'uso attuali dell'area con attività non compatibili con il sistema differenziato di valori del Parco archeologico di Elea-Velia.

4.7. Il sistema dei valori del paesaggio

A partire dalla ricognizione condotta sul sistema insediativo, ambientale, culturale e paesaggistico si è ricomposta l'analisi attraverso una metodologia di lettura dei valori del paesaggio, ritenendosi la relazionalità propria a tale categoria fondante la trasversalità degli approcci valutativi e progettuali.

A partire dall'individuazione della conformazione naturale del paesaggio (tradizionale lettura geografica) si sono definite gli elementi strutturali principali dell'area: tra questi si è riconosciuto il ruolo del crinale di Velia che, naturalmente, si correla con la visuale panoramica aperta verso la foce dell'Alento o verso la foce della Fiumarella. Il paesaggio di scenario si caratterizza perché stimola la costruzione di sintesi nei quadri visivi e, dunque, la ricerca da parte del visitatore della "costruzione" del paesaggio ovvero gli elementi strutturali. In destra orografica del crinale di Velia, assumono tale ruolo le dominanti morfologiche, il fiume o vegetazione riparia, il tracciato della SS267, la linea di costa. Viceversa l'enorme frammentazione del paesaggio tra l'area archeologica e il fronte mare determina la necessità di specificare la lettura attraverso ricognizione circuitale lungo i principali percorsi matrice dell'area.

elementi strutturanti: la strada, la linea di costa, la vegetazione riparia, la dominante morfologica

elementi complementari

elementi di dettaglio

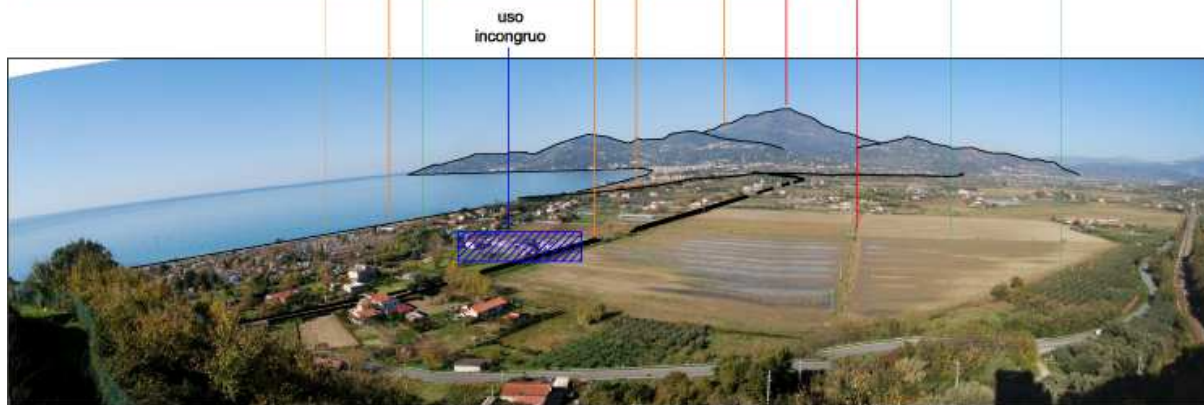


Fig. 158. il paesaggio di scenario dal crinale di Velia verso il Monte Stella.

Questa specifica si è condotta in primis attraverso la lettura di sequenze in movimento, sfruttando la linea ferroviaria che attraversa l'area, dunque, immaginando il paesaggio percepito dal "viaggiatore", di cui seguono le schede di analisi. Si è principalmente osservato come nella percorrenza nord-sud la piana agricola che precede la galleria ferroviaria e che

costituisce degno sfondo alle dominanti morfologiche dei crinali del Montestella, mantiene una significativa differenza con l'ambito più antropizzato immediatamente al di fuori della galleria, potendosi parlare, dunque, di due distretti visivi separati. Viceversa la lettura della percorrenza Sud-Nord esalta il ruolo del crinale visivo che di fatto separa le due valli (dell'Alento e della Fiumarella), ma permette al tempo stesso di cogliere la continuità percettiva nella percorrenza, suggerendo l'unitarietà del distretto visivo.

Infine si è approfondita la relazionalità degli elementi segnici percepibili lungo i circuiti di lettura, fatti corrispondere in generale ai principali percorsi matrice dell'area.

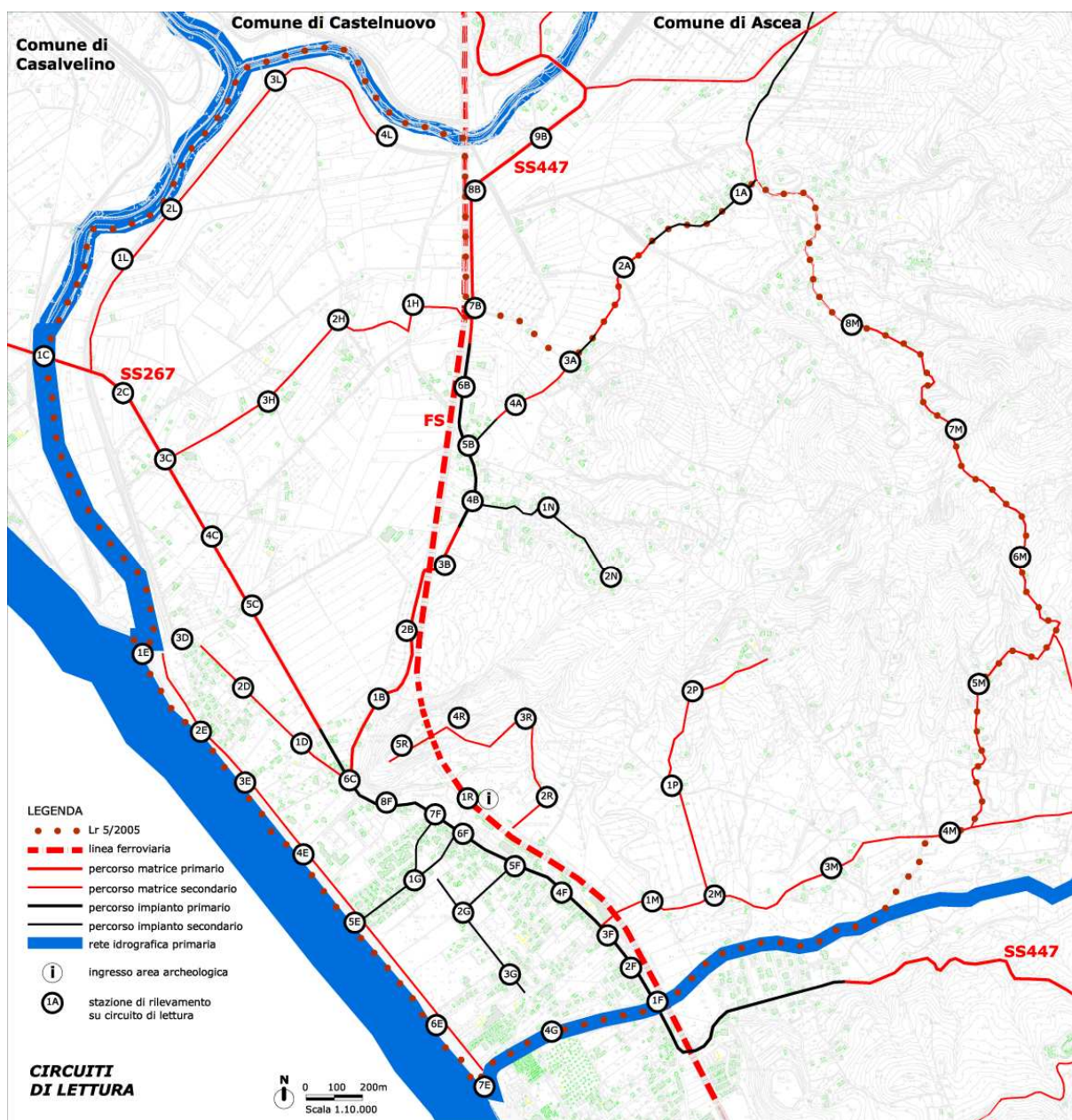
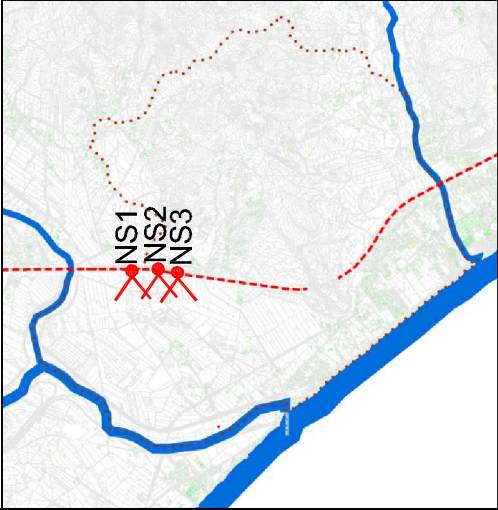


Fig. 159. il sistema dei circuiti di lettura: stazioni di rilevamento delle componenti del paesaggio.



NS1

Paesaggio agrario nella Valle dell'Alento: l'elemento complementare areale trattato a vigneto apre l'orizzonte del distretto precettivo definito dalle dominanti morfologiche del rilievo, con il Monte Stella come riferimento. In primo piano, elementi di dettaglio puntuale a delimitazione della linea ferrata rispetto ai campi (alberi isolati, cannaie). A distanza piuttosto ravvicinata, la densa fascia di vegetazione ripariale che sottolinea l'elemento strutturante del corso del fiume Alento e mitiga la presenza dell'edificato di Casalvelino.



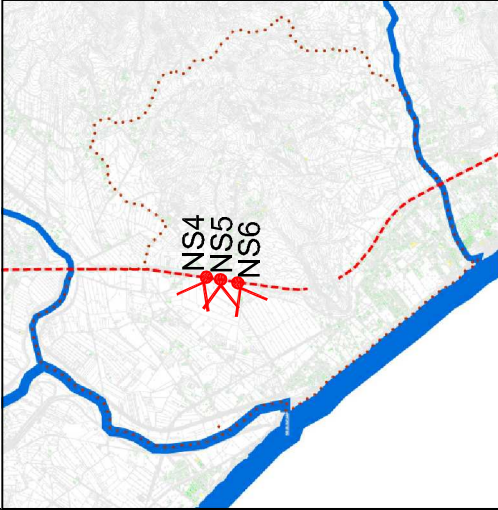
NS2

Le dominanti morfologiche si rivelano con maggiore incidenza, con il Monte Stella che emerge rispetto ai rilievi collinari con la sua carica morfologica e simbolica. Il paesaggio agrario di complemento e l'elemento complementare della fascia vegetazionale lungo il fiume risultano ancora compatti e sostanzialmente inalterati, interrotti in qualche tratto dalla presenza di elementi di dettaglio puntuali rappresentati da costruzioni anche piccole, ma non opportunamente mitigate.



NS3

Continuità dal distretto visivo, stessi elementi strutturali, stessa tipologia areale di elemento di complemento, ma si distingue il carattere di omogeneità del seminativo rispetto alla trama regolare della coltura a vigneto. In primo piano, elementi di dettaglio a sviluppo lineare della trama agricola (il canale). A distanza, la vegetazione ripariale, con valore di elemento complementare lineare, che sottolinea l'elemento strutturante del corso del fiume Alento e mitiga la presenza dell'edificato di Casalvelino.



NS4

Paesaggio agrario a seminativo. In primo piano, elementi di margine della piana rispetto al tracciato della ferrovia. In secondo piano, elementi di dettaglio lineari (fasce alberate) e puntuali (alberi isolati). Come riferimento a media distanza si coglie la massa extraurbana, episodio di architettura rurale di interesse testimoniale, postiziona al centro dell'area indiziata di Interesse archeologico Casalvelino 1.



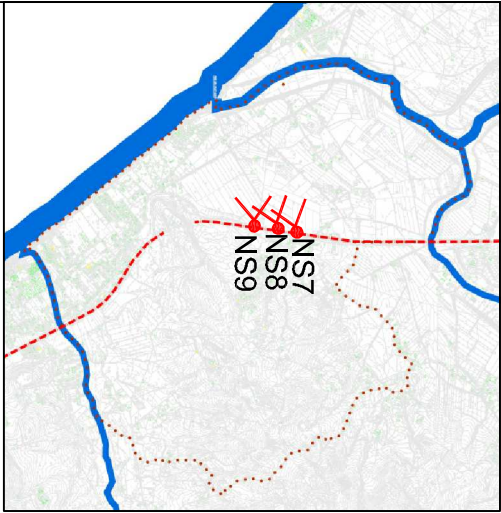
NS5

Trame di paesaggio agrario, elementi di dettaglio areale nella composizione dell'elemento complementare della piana. Il margine della trama, costituito da vegetazione ripariale, fascia scoperta i pini alberate, in questo punto già più discontinue.



NS6

Il distretto visivo è ancora fortemente caratterizzato dalla compresenza delle dominanti morfologiche collinari e dell'elemento complementare di "impimento" della piana a seminativo. Rispetto al profilo omogeneo della fascia di vegetazione ripariale emergono elementi di dettaglio impattanti, come le serre e i volumi residenziali (Incongruità morfologica, cromatica, dimensionale). Sulle pendici collinari si evidenziano episodi di edilizia diffusa non mitigati che compromettono la percezione omogenea delle dominanti morfologiche rappresentate dal rilievo.



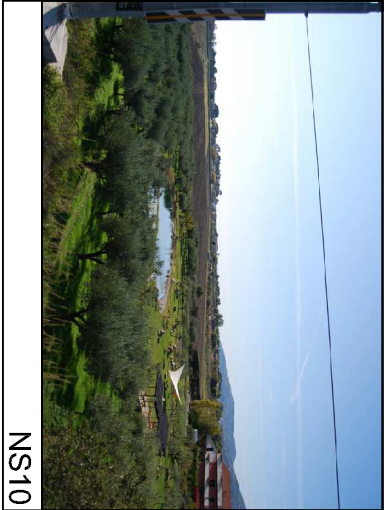
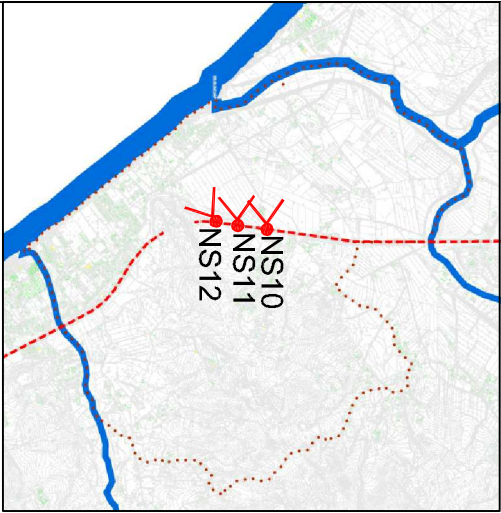
La presenza dell'edificato, anche a servizio delle attività agricole, risulta sempre più diffusa ed importante. La vegetazione ripariale non riesce più a mitigare la presenza di forme e cronie incongrue. Le trame del paesaggio agrario diventano meno regolari, non emergono elementi di dettaglio significativi, mentre il riferimento alle dominanti morfologiche comincia a dissolversi nell'orizzonte piatto verso il mare.



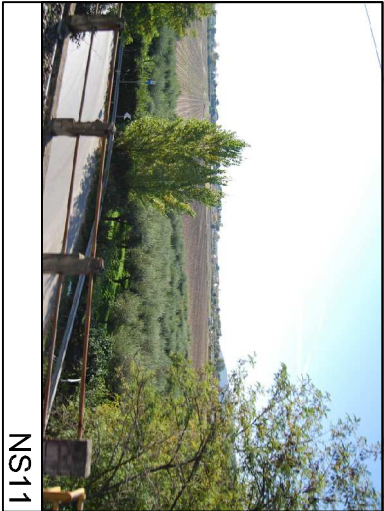
Oltre il primo margine percettivo lungo la ferrovia, a distanza molto ravvicinata rispetto all'orizzonte del distretto, un edificio a destinazione multifunzionale produttivo-agricoltica interrompe la continuità del paesaggio agrario. L'edificio, per tipologia, proporzioni e cronie completamente dissociati dal contesto, si impone con una forma incongrua, a causa dell'uso abitativo, che comporta altezze eccessive.



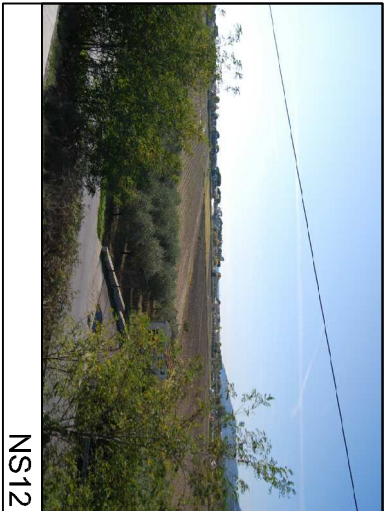
Avvicinandosi ulteriormente, si conferma la percezione di questo volume come elemento di disturbo all'interno dell'elemento complementare omogeneo della piana, senza la possibilità di un'efficace mitigazione a causa dell'altezza eccessiva, dovuta all'uso abitativo.



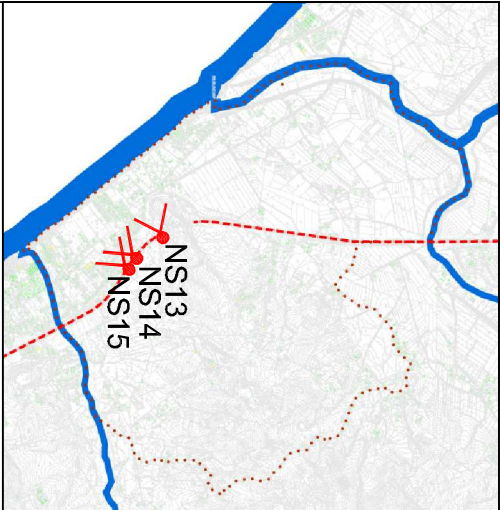
L'allineamento a tema ricreativo degli spazi di pertinenza dell'edificio, tipico delle destinazioni rurali multifunzione (produzione agricola-ricettività agrituristica), comparsa solo in parte l'impatto negativo della costruzione. Tuttavia, l'integrazione con l'elemento di complemento dell'area olivetata e il carattere di elemento di dettaglio puntuale dello stagno indicano un possibile recupero di valore aggiunto per la sistemazione nel suo complesso.



Nel punto di intersezione della linea ferroviaria con la viabilità carrabile, una larga fascia olivetata si affianca come elemento di complemento alle aree a seminativo, creando una pausa pianeggiante con visuale potenzialmente libera verso il mare. Lo sfondo però è caratterizzato dalla frammentarietà dell'elemento vegetazionale che potrebbe accompagnare invece con forme e disegno più distinguibili il tracciato stradale della SS267 Casalvelino-Cascea. Questo punto segna il passaggio ad un secondo distretto visivo, perdendosi il riferimento agli elementi strutturali delle dominanti morfologiche collinari.



Subito prima dell'ingresso in galleria, infatti, comincia a distinguersi sullo sfondo l'orizzonte a mare, oltre l'areale agricolo e al di là della SS267, grazie proprio alle interruzioni della fascia vegetazionali che accompagnano in modo discontinuo il tracciato della strada.



NS13

Appena fuori dalla galleria, la percezione della costa, seppure più vicina, è filtrata da diversi livelli di barriera visiva: fascia a verde incollata di rispetto alla ferrovia, asse residenziale-commerciale della SS367 con trattamenti incongrui dei fronti, tessuto edilizio denso e caotico della zona residenziale-turistica di Vella-Ascea Marina. Laddove si perde il carattere unitario della percezione, dischiocchianti sostanzialmente la persistenza del paesaggio agrario, si cercano punti di riferimento puntuali seriali (ritmo) a carattere "urbano", che emergono tuttavia solo in corrispondenza di limitati segmenti del fronte strada



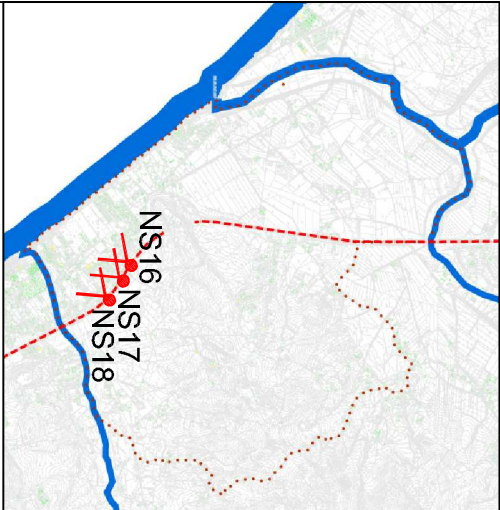
NS14

La fascia di percezione più prossima all'osservatore dal treno è saturata in questo primo tratto dai padiglioni di una struttura ricettiva che sembra voltare le spalle all'area archeologica appena retrostante. Le stesse sistemazioni degli spazi aperti, se pure in qualche misura tendenti ad una certa qualità, di fatto impattano negativamente sulle possibili visuali verso il mare. Il fitto che queste strutture determinano e la distanza che anche la strada e la successiva area insediativa costituiscono rispetto al mare compromettono anche la chiara individuazione della fascia boscata costiera che potrebbe rappresentare un elemento di dettaglio areale di forte attrattività.



NS15

Segmenti di "roof scape", si coglie appiattimento e banalizzazione delle soluzioni di copertura che costituiscono per l'osservatore dal treno (ma anche per il visitatore dell'area archeologica) il primo livello di percezione dell'elemento strutturante della fascia costiera. Teti a doppia falda con manto di tegole e coperture piane con alloggiamenti per impianti accompagnano le visuali, quasi incrementando la distanza dall'asse stradale e dalla costa, con la conseguenza che anche elementi puntuali superstiti di un originario principio insediativo, potenzialmente espressione di un ritmo o carattere più propriamente urbano, si perdono nel generale degrado morfologico e ambientale.



NS16

La sequenza dimostra la persistenza del "paesaggio dei teti" per lunghi tratti della fascia tra la ferrovia e l'asse stradale. In qualche punto è ancora possibile cogliere le tracce di un principio di composizione del fronte stradale, con episodi di architettura razionalista degli anni 60, che mantenevano una congrua distanza dalla strada, realizzando forse inconsapevolmente all'epoca un'interessante tipologia di impianto, con fasce di mitigazione verso la strada e verso l'area archeologica.



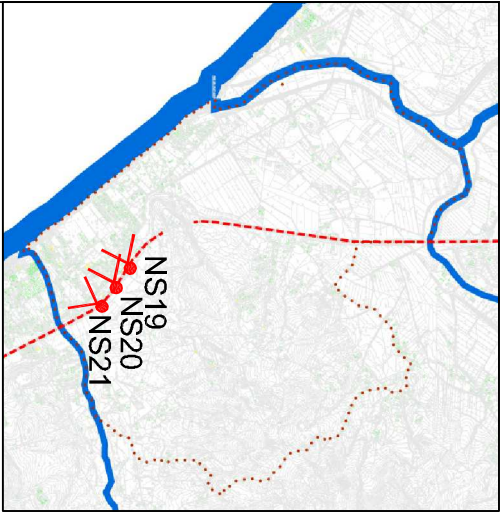
NS17

Edilizia diffusa priva di un sostanziale disegno urbano di riferimento. Che la strada si intravedono restituisce esempi di un principio insediativo sviluppato sull'asse con una tipologia edilizia piuttosto consolidata nell'area e proponibile come riferimento: blocco compatto a due livelli con tetto a padiglione senza utilizzo del sottotetto, l'andamento regolare delle coperture, con altezze mediamente basse, può contribuire alla composizione di un fronte strada meno impattante, più regolare, con possibili effettive aperture verso il mare. Accompagnata da un attento disegno della sezione stradale, la ripetizione di questa tipologia potrebbe configurarsi come elemento di dettaglio lineare a rafforzamento e riqualificazione dell'elemento strutturante della strada



NS18

Una pausa nel tessuto intorno nella fascia a ridosso della ferrovia mette in luce la potenzialità del principio insediativo basato sul blocco compatto a due livelli con tetto a padiglione, con eventuale dotazione di area di pertinenza coltivata a orto o frutteto, da considerare come una delle possibili configurazioni dell'elemento complementare corrispondente alla fascia compresa tra area archeologica-ferrovia e strada-centro abitato.



NS19

Pur nell'impressione di sostanziale degrado che l'immagine rimanda si colgono anche in questo caso le potenzialità di un principio insediativo semplice, ma efficace per recuperare le giuste distanze fisiche e percettive del percorso-elemento strutturante-ferrovia (e quindi dell'area archeologica) dal tessuto edilizio che introduce ormai alla linea di costa e che, in quanto elemento di complemento del distretto visivo e di **firto** verso il mare andrebbe riqualificato secondo logiche più propriamente urbane (attrezzature e funzioni socializzanti).



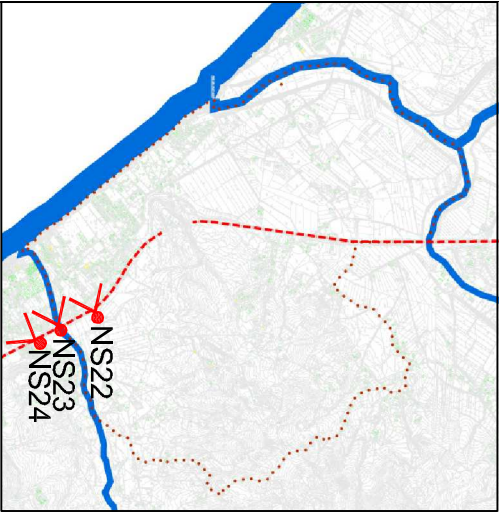
NS20

La sequenza riprende con ulteriori esempi di localizzazioni incongrue: In questo caso, una stazione di servizio, che, sebbene razionalmente posizionata dal punto di vista funzionale rispetto alla potenziale utenza, risulta del tutto indifferente al contesto nelle soluzioni formali adottate, anche per **il** punto ristoro e i servizi commerciali: Sostanzialmente, anche in questo caso l'attrezzatura **volge** **il** retro all'area archeologica.



NS21

Ulteriore esempio di localizzazione incongrua di attività, in questo caso artigianale. La copertura piena in lamiera d'allata la distanza dall'asse stradale senza alcuna forma di mitigazione. Sullo sfondo, evidente la differenza tra **il** profilo discreto del tetto a padiglionea sinistra, anche se su blocco a 3 livelli, e l'effetto barriera del tetto a falde con abaini dell'edificio a destra.



NS22

In questa immagine, l'esempio più chiaro dell'effetto barriera ottenuto associando altezze e conformazioni di colmo degli edifici eccessivamente impattanti (3 livelli + sottotetti abbinati), all'uso improprio della fascia di primo piano tra la ferrovia e la strada. Il canale percettivo verso **il** mare risulta ostruito, e si perde ogni riferimento al distretto visivo di appartenenza.



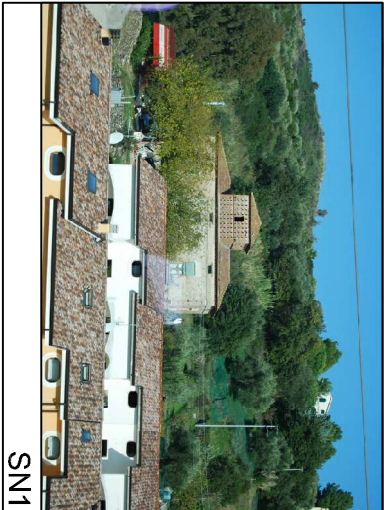
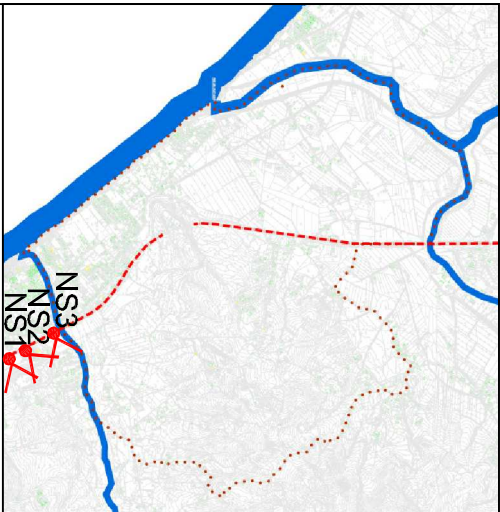
NS23

Nel punto di intersezione tra la ferrovia e l'elemento strutturante del torrente Fiumarella, l'elemento di complemento della vegetazione ripariale assume particolare peso. In questo senso andrebbe progettata una riqualificazione della stessa fascia secondo una conformazione a galleria, che, prima ancora della visione del ponte o del corso d'acqua, indichi anche da lontano la presenza di questo elemento lineare. La soluzione formale in questo caso andrebbe ad evidenziare, contemporaneamente, **il** margine del distretto paesaggistico di interesse e **il** perimetro dell'area di protezione individuata dalla L. 5/2005.



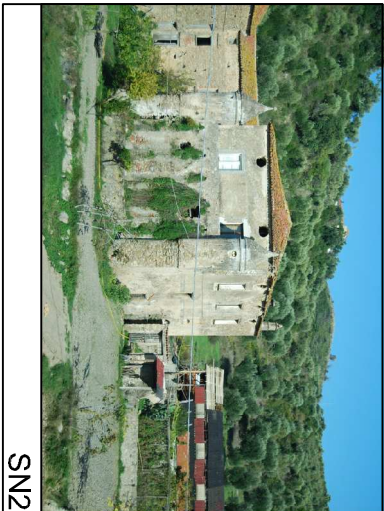
NS24

Appena oltre l'intersezione tra tracciato della ferrovia e corso della Fiumarella, in corrispondenza della rotonda che connette la SS367 alla SS447 per Ascea capoluogo, si apre l'unico punto di intercambiabilità tra il percorso del treno e **il** mare. L'unico elemento di riferimento al momento è costituito dalle strutture di un centro commerciale di prossima apertura, ma manca un progetto dello spazio pubblico e della sezione della strada di connessione con la spiaggia, attualmente costeggiata da residenze estive e strutture ricettive dalle tipologie molto varie, con altezze, trattamento dei fronti, distanze dalla strada e sistemazioni degli spazi aperti del tutto eterogenei, e prive di un connettivo con funzioni socializzanti.



SN1

Il percorso ferroviario, prima di entrare nell'area di protezione perimetrale della legge regionale 5/2005, attraversa un'area pedecollinare caratterizzata dalla presenza di dense fasce olivetile che che inquadrano elementi puntuali di dettaglio di grande interesse. In particolare, si individuano edifici di pregio architettonico legati storicamente ad usi rurali ed oggi quasi completamente integrati nel tessuto urbano. I primi due livelli percettivi, in questo caso corrispondenti a realizzazioni contemporanee che richiamano soluzioni e tipologie tradizionali, si dispongono in sequenza ascendente verso l'elemento di pregio, che mantiene la sua riconoscibilità, anche perché relativamente isolato.



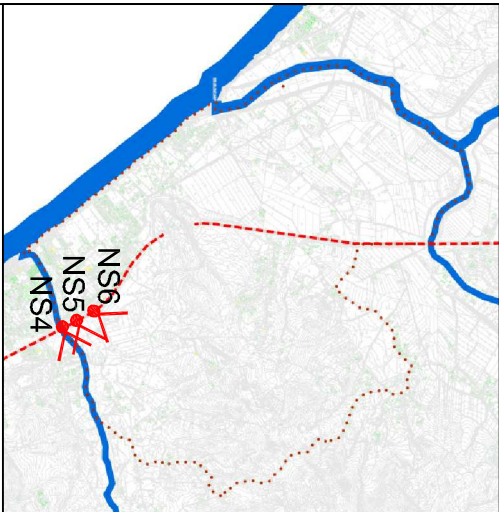
SN2

Un altro esempio di costruzione rurale di pregio architettonico e interesse testimoniale, appena prima dell'ingresso al distretto d'interesse. Anche in questo caso il valore intrinseco dell'elemento di dettaglio puntuale si associa il valore percettivo dell'elemento strutturante del crinale alle spalle e degli uliveti che lo rivestono, e esaltando anche cromaticamente la presenza della messaia.



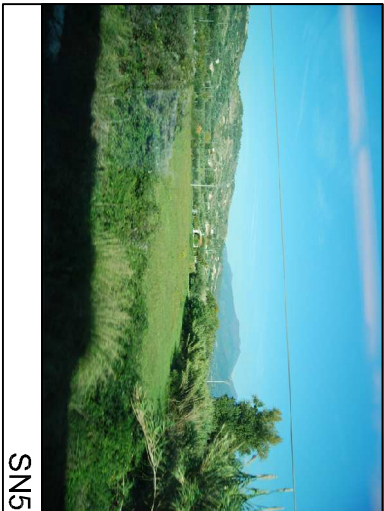
SN3

La torre codominale del complesso ai piedi della collina olivetata segna l'ingresso all'area di interesse. Si individua in modo immediato la dominante morfologica del Monte Gelbison, centro focale dell'intera valle e fondale percettivo del distretto. Si coglie come elemento strutturante il crinale, con il profilo netto e le pendici interessate già da questa prospettiva da insediamenti edilizi distinguibili come interruzioni degli uliveti e non opportunamente mitigati. L'area libera in primo piano è oggetto di PEP, non realizzato, per cui la visuale si mantiene sostanzialmente libera, a meno dell'insediamento pedecollinare.



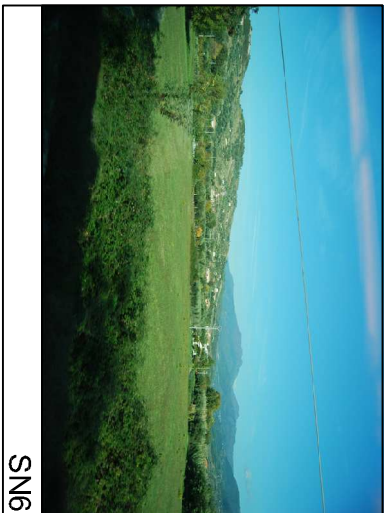
SN4

Nel punto di intersezione tra la ferrovia e l'elemento strutturante del torrente Fiumarella, l'elemento di complemento della vegetazione ripariale a gallina assume particolare peso. Anche da questo lato del corso del fiume, come verso ovest, andrebbe preservata e riqualificata la fascia ripariale, per conferire al corso del fiume un effettivo valore di elemento lineare strutturante.



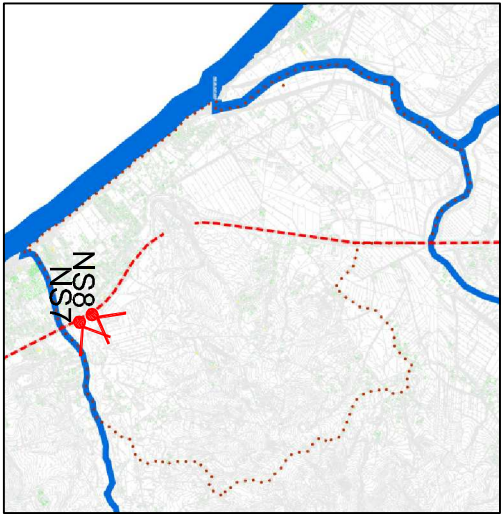
SN5

La vegetazione ripariale accompagna il corso del fiume e sottolinea un canale visivo verso il Monte Gelbison. Sul crinale si distinguono in modo sempre più netto blocchi emergenti diffusi, elementi di dettaglio puntuali che rischiano, moltiplicandosi gli interventi e ravvicinandosi le reciproche distanze, di assumere valenza areale, senza la predisposizione di opportune previsioni urbanistiche e relative opere di mitigazione.



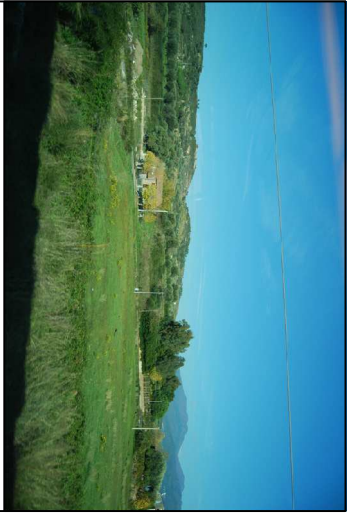
SN6

La visuale si allarga ulteriormente, comprendendo anche l'elemento strutturante del Monte Scuro, il punto di riferimento del Passo Beta e l'elemento puntuale del Viadotto della Clientana. Si coglie chiaramente la "pausa" corrispondente all'area soggetta a pericolo da esondazione della Fiumarella e la capacità della trama degli ulivi e della vegetazione ripariale di richiamare l'attenzione oltre questa pausa, oltre l'edificato emergente dal crinale, convogliandola verso il Monte.



SN7

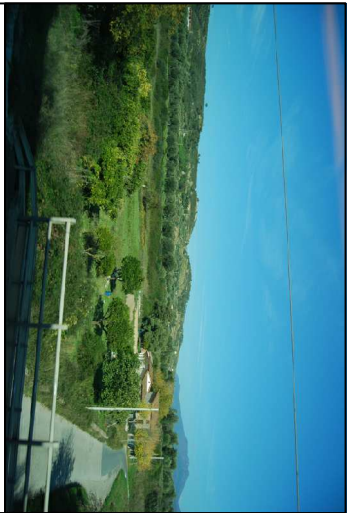
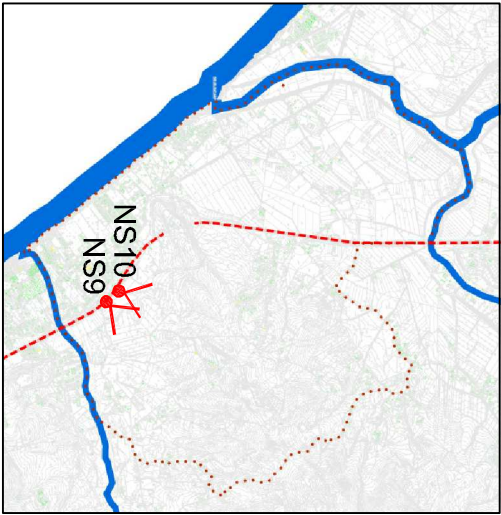
Sulla visuale libera verso il monte si distinguono elementi di dettaglio puntuali e lineari del paesaggio agrario, come l'albero isolato e il canale. Più evidente l'impatto di costruzioni impattanti ai piedi e sul profilo del crinale: ravvicinandosi la distanza, le altezze dei fabbricati sono tali da non risultare più mitigate dalla presenza degli ulivi.



SN8

Oltre gli elementi di complemento costituiti dalle macchie di ulivi sulle pendici del crinale, cominciano a distinguersi elementi di dettaglio puntuali sulla sommità, a sottolinearne la sagoma e il terminale storico di Castelluccio.

In avvicinamento all'area archeologica, oltre il fabbricato in primo piano, la trama degli ulivi diventa più regolare e compatta. Più decentrato ma ancora presente il rifranto al Monte Galbison.



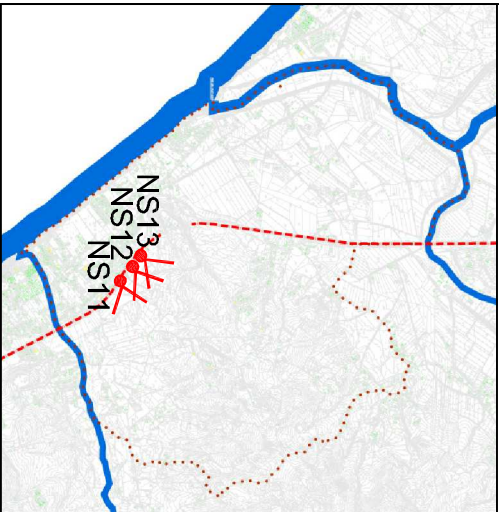
SN9

Punto di intersezione della linea ferroviaria con la viabilità carrabile che conduce in località Santa Maria, presso il corso della Fiumarella. La costruzione rurale in corrispondenza della curva risulta inserita in modo abbastanza congruente nel contesto, grazie ad elementi puntuali di mitigazione ed alla mediazione rispetto al crinale determinata dagli ulivi che scendono a valle. Da questa prospettiva anche il tracciato stradale sembra puntare verso il Galbison. Nel complesso si coglie un'immagine congruente all'aspettativa del prossimo ingresso al Parco archeologico.



SN10

In primo piano, elemento di dettaglio lineare costituito dalla fascia vegetazionale di rispetto alla ferrovia. In secondo piano, elemento di dettaglio areale, area a verde incolto, forse di natura salinastra, inadatta alla coltivazione. In terzo piano, elemento di complemento costituito dalla fascia di ulivi densa, regolare e compatta, dalla quale emerge come elemento di dettaglio impattante la copertura di un fabbricato ad uso residenziale, incongruo rispetto alla continuità e varietà degli elementi di naturalità. Molto chiari sulla sommità del crinale gli elementi di dettaglio puntuali: i pini in sequenza e la fortificazione di Castelluccio.



SN11

Primi tratti di murazione antica, elemento puntuale di dettaglio di forte interesse: da questo punto si ha percezione più diretta dell'attraversamento di un'area archeologica. Il riferimento del distretto si sposta dal Monte Galbison, non più visibile, all'elemento strutturante del crinale. Si scorge ancora l'edificio residenziale detratore ambientale, mentre si distingue un elemento di dettaglio puntuale di interesse storico nella Masseria Cobellis, costruita su una preesistenza romana.



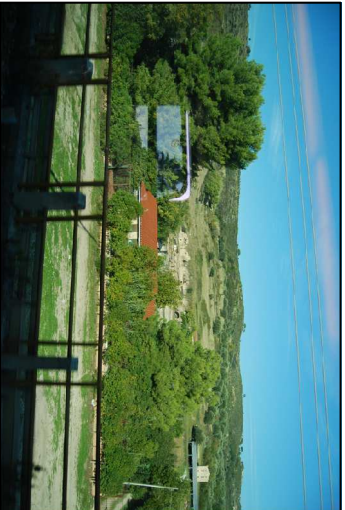
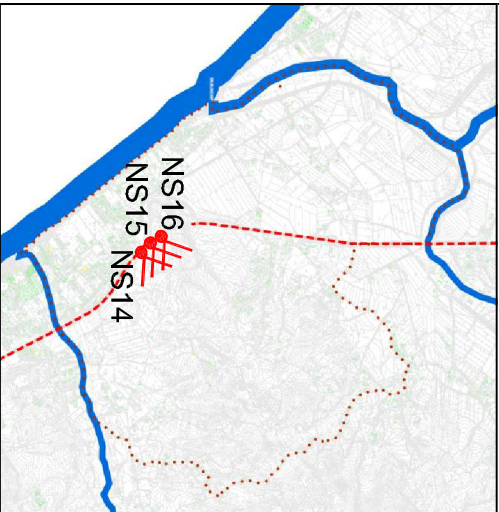
SN12

Il blocco compatto con tetto a falda in primo piano sembra paradossalmente meno impattante dell'edificio a 3 livelli che emerge dalla massa degli ulivi. L'altezza contenuta e la tipologia definibile "tradizionale" ne fanno un elemento di dettaglio puntuale nel complesso integrato nella sequenza paesaggistica



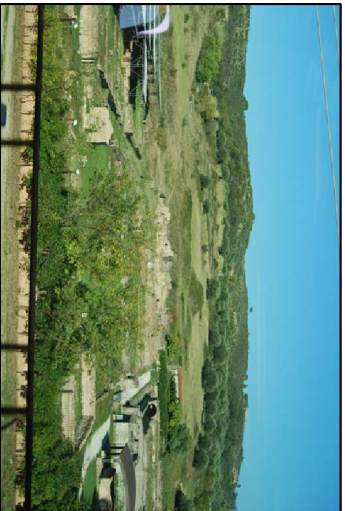
SN13

Avvicinandosi ulteriormente al sito archeologico, già invisita delle rovine, l'impatto negativo di elementi incongrui si accentua: l'edificio a 3 livelli sullo sfondo è quasi completamente scoperto, mentre in primo piano costruzioni rurali e depositi di materiali di risulta compromettono la percezione dell'ingresso agli scavi.



SN14

Più evidente in questa immagine l'impatto delle costruzioni rurali in primo piano. In secondo piano, le rovine del quartiere sud della colonia toecca; sullo sfondo, ancora il crinale con i pini in sequenza.



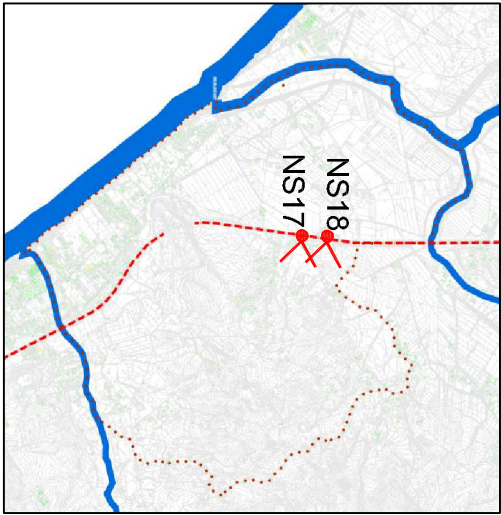
SN15

Segmento di visuale libera sugli scavi. Si riconosce Porta Marina sud, attuale punto di inizio delle visite al sito, corrispondente all'antico ingresso alla città dal mare. Molto forte l'elemento areale di completamento degli ulivi disposti a mezza costa tra gli scavi e la sommità del crinale, che indicano la misura dello spazio.



SN16

Una delle strutture realizzate dal P.T. Valla come deposito provvisorio dei reperti. Questo elemento puntuale di dettaglio, indice della contemporaneità e della continuità della ricerca, precede il tratto di percorso ferroviario in galleria, chiudendo il tratto di invisibilità tra il parco archeologico e l'osservatore dal treno.



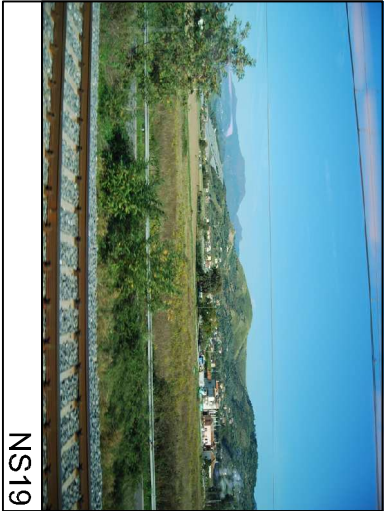
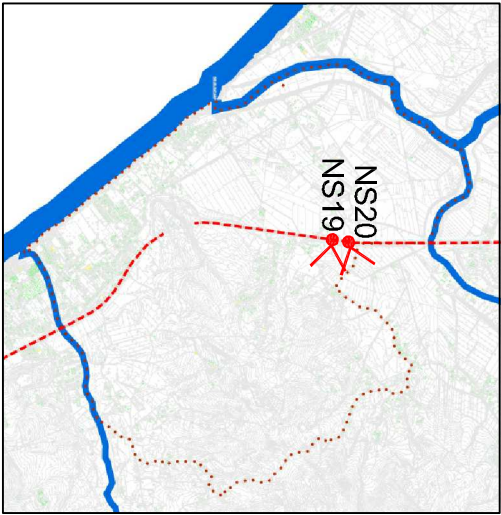
SN17

Appena fuori della galleria **il** paesaggio è saturo di elementi puntuali diffusi legati ad usi residenziali-produttivi-ricreativi: una forma di ruralità quasi urbana, ma priva di una regola insediativa chiara e di elementi di riferimento socializzati propri di un sistema urbano. In comune con il distretto precedente rimane l'elemento strutturante del crinale, ancora dominante di cui si coglie **il** versante nord.



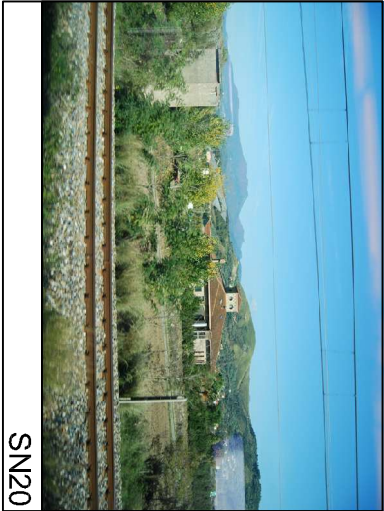
SN18

Il rapporto con **il** crinale è mediato dall'elemento strutturante lineare della viabilità carrabile, con i nuclei edili che in forme ancora semirurali.



NS19

La visuale torna ad aprirsi oltre il crinale di **Valla**, fino a comprendere di nuovo **il** Monte Gelbison e **il** Passo Beta, di cui si intuisce **il** valore come punto di riferimento all'interno della dominante morfologica. Sul versante nord del promontorio di **Valla**, quindi, vengono a ricrearsi le stesse relazioni spaziali di orientamento del versante sud, con i tre livelli principali di struttura: paesaggio agrario-pianura, collina-crinale, montagne.



SN20

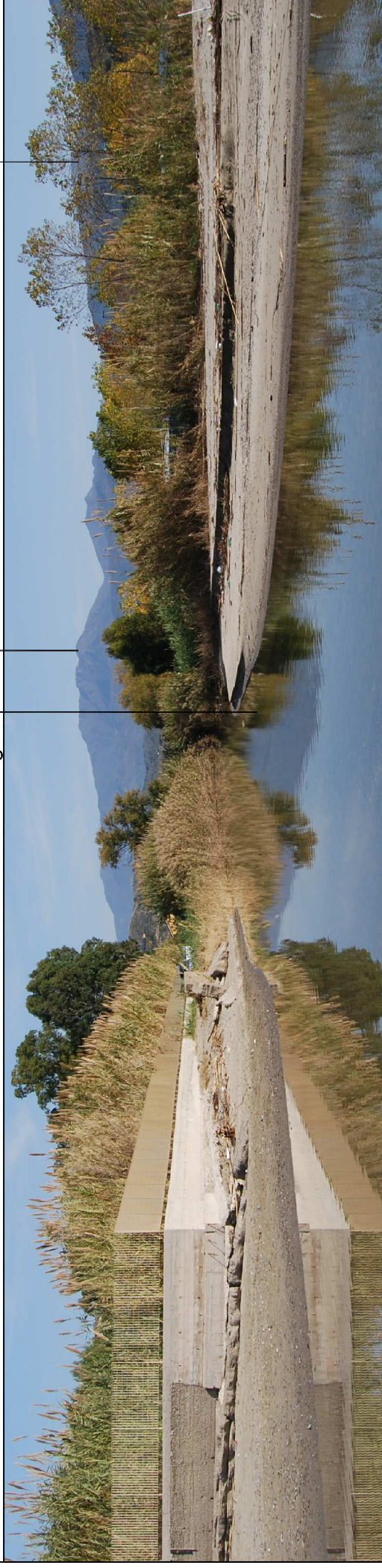
A chiusura del percorso, un intervento contemporaneo realizzato con linguaggio "storici-sta". La torre cdonbata che sovrasta **il** casafico (quindi una struttura produttiva) richiama, a chiusura del percorso, l'edificio a torre che ne segnava l'inizio in prossimità della Fiumarella.

<div>Torre di Velia: elemento di dettaglio puntuale con valore di punto di riferimento</div>		<div>Torre del telegrafo, elemento di dettaglio puntuale</div>			
<div>Vegetazione dunale, elemento di complemento</div>		<div>Crinale, dominante morfologica</div>			
<div>Linea di costa, elemento di struttura lineare</div>					
<div>Monte Stella: dominane morfologica e punto focale</div>					
<div>Strutture ricettive: elemento di dettaglio a impatto negativo</div>				<div>Vegetazione dunale e retrodunale: elemento di complemento</div>	
					

Monte Gelbison,
dominante morfologica

Foce della Fiumarella
elemento di margine

Vegetazione ripariale
elemento di complemento





Monte Gelbison,
dominante morfologica


Tessuto edilizio turistico-ricettivo
elemento di dettaglio areale di ad impatto negativo



Elementi di dettaglio puntuale disposti secondo una regola insediativa	Torre di Velia: elemento di dettaglio puntuale e punto di riferimento
	

Tipologia compatibile: 1 livello con tetto a padiglione


Uliveto: elemento di complemento che diventa punto focale dell'asse verso sud	Tipologia compatibile: 2 livelli con tetto a padiglione
	

Tipologia compatibile: 2 livelli con tetto a padiglione




CONCLUSIONI

La tesi ha indagato il rapporto tra processo di costituzione delle autonomie locali, estensione della categoria del paesaggio a tutto il territorio, istanza negoziale tra valori ed interessi, tra necessità ed opportunità nella conduzione delle politiche di governo locali.

La convergenza tra le tre categorie si è esemplificata nel confronto tra l'immagine della "rete" per lo sviluppo dei territori e l'intensità e comprensività delle "relazioni" come componenti strutturanti il paesaggio. Dunque le autonomie locali si ritrovano a muoversi in uno spazio contemporaneamente discreto e continuo, dove permane sempre "la continuità storica" che permette di ricondurre alla contemporaneità le tracce della storia passata ed elevare a nuova storicità l'innovazione e la trasformazione. Scomparendo i recinti anche tra "città antica ed edilizia nuova" (come anticipato proprio dai maestri come Roberto Pane), le stesse tracce della storia ridivengono ispiratrici di nuovo futuro e le stratificazioni di valore in grado di attivare i processi delle autonomie locali.

Le aree marginali del Mezzogiorno sono risultate da sempre il terminale di politiche regionali di riassetto policentrico, dichiarato sistematicamente nelle intenzioni di piano regionali o provinciali ma rimasto in gran parte disatteso. Nella nuova programmazione regionale unitaria 2007-2013 la tesi policentrica si sposa con l'intenzione di selezionare i luoghi e concentrare le risorse per evitare l'eccessiva frammentazione della spesa, registratasi nel corso del settennio precedente. Si propongono le forme di aggregazione dei Sistemi Territoriali di Sviluppo, ma di fatto si confermano i perimetri delle precedenti forme di coordinamento locale come le Comunità Montane, riformate ed indebolite dalla legge precedente la Lr 13/2008 che ha approvato il PTR.

Nel caso della sub-regione del Cilento in Provincia di Salerno, e della Valle dell'Alento in particolare, le proposte regionali non hanno tenuto conto delle interdipendenze quotidiane tra centri costieri e centri dell'entroterra, così come si sono abbandonati i riferimenti alla storia dei luoghi. L'antica polis di Elea, poi Velia, controllava un retroterra agricolo-militare che si

sovrapponeva di fatto alla Valle dell'Alento ed ancora oggi le tracce storiche dei paesi interni del Cilento sono legate con l'esperienza velina. La riattivazione di queste relazioni, in chiave programmatica, per contribuire al rafforzamento dell'azione locale associata approfondisce oramai non più un sistema gerarchico di relazioni tra centri di rango differente, ma piuttosto reti orizzontali, caratterizzate dall'azione complementare o sinergica, tra centri differenti che intendono completarsi o tra centri simili che intendono rafforzarsi.

E' stata riproposta, dunque, la tesi del grappolo insediativo ovvero il sistema di città polinucleo, con l'obiettivo di evitare la polarizzazione sui centri più forti e favorire anche nei sistemi urbani minori la redistribuzione di funzioni e di carichi.

Si è provato dunque ad approfondire questa tesi e ad analizzare le proposte degli enti locali e territoriali per la Valle dell'Alento. Attraverso un'analisi SWOT si sono evidenziate le condizioni al contorno per un possibile schema strategico di sviluppo. Se ne è dedotta l'articolazione del sistema complessivo in sub-sistemi a differenti "vocazioni funzionali" o attraverso l'esaltazione dei ruoli complementari o attraverso il potenziamento delle azioni sinergiche. Ciascun sub-sistema ruota intorno ad una polarità, che dunque si propone per l'istanza di selezione e concentrazione del POR 2007-2013.

Lungo la fascia costiera si coglie la sinergia tra Casalvelino ed Ascea, e per estensione Pollica e Pisciotta. L'azione associata locale permette di riporre al centro il Parco archeologico di Elea-Velia e di considerare il contesto di riqualificazione ambientale e paesistica, garantito dalla Legge regionale n°5/2005 non come semplice pausa nell'evoluzione urbana delle marine costiere ma, secondo una visione d'area, come terminale del parco agricolo dell'Alento che da Vallo Scalo accompagna il potenziamento della pedemontana del Montestella con l'obiettivo della rigerarchizzazione dei flussi di attraversamento. In questo senso si ritiene possibile coltivare la "trasversalità" nell'approccio ai beni culturali ed integrarli non solo nella dimensione urbana loro più prossima ma in una prospettiva sovralocale, dunque come rigeneratori dei processi culturali e politici per l'autonomia.

Un processo, come si vede, ben diverso dal modello emiliano basato sulla consolidata tradizione amministrativa che vede un'azione provinciale e locale forte, sancita già negli strumenti di governo messi a disposizione dalle leggi regionali. In Campania invece si assiste all'indebolimento della dimensione intermedia o d'area (da non confondersi necessariamente con l'azione provinciale), del tutto trascurata dalla LUR 16/2004. In questo senso la traccia del patrimonio culturale costituisce una forma di potenziale nuova cittadinanza d'area,

fondamentale per le aree interne o periferiche della regione Campania, altrimenti prive della massa critica necessaria ad affrontare le sfide del contemporaneo.

Ma nella assunzione di Elea-Velia come polarità del sub-sistema e dell'intero sistema vallivo si ripropone il rapporto tra rete (nodi e connessioni) e relazionalità (paesaggi nella continuità storica in permanente evoluzione).

In questo senso la valutazione delle congruenze possibili (di tipo insediativo, funzionale, morfologico e percettivo) nel contesto del Parco archeologico diviene occasione per ricucire i rapporti visuali e funzionali disattivati, le relazioni territoriali e la qualificazione degli usi urbani attuali, con l'obiettivo di riporre a valore la fascia costiera ed integrarla con il bene culturale.

La realizzazione del nuovo Museo archeologico di Elea-Velia, non semplicemente a servizio dell'area tutelata, ma come "produttore culturale" di rango territoriale per l'intera Valle dell'Alento costituisce la naturale correlazione tra le relazioni di paesaggio e i nodi della rete di sviluppo. Il Museo come magnete per ridisegnare il contesto dell'area archeologica diviene infine l'obiettivo di una rinnovata azione locale di governo, consapevole del ruolo del partenariato privato nella realizzazione di beni comuni e nel più generale ruolo del governo del territorio nella costruzione dell'autonomia locale.

BIBLIOGRAFIA E WEBGRAFIA

- Alvina A., Giavazzi F. (2007), *Il liberismo è di sinistra*, Arnoldo Mondadori, Milano.
- ANCE (2009), *Il Project Financing in Italia*, Direzione Affari Economici e Centro Studi, Roma.
- Banca d'Italia (2008), *L'economia della Campania nell'anno 2007*, Roma.
- Banca d'Italia (2009), *L'economia della Campania nell'anno 2008*, Roma
- Bonomi A. (2005), "L'Italia del localismo sta rialzando la testa", *Il Sole 24 ore*, 5 Giugno 2005, Milano.
- Bonomi A. (2009), "I cinque cerchi che cambiano il lavoro di Milano", *Il Sole 24 ore*, 1 Febbraio 2009, Milano.
- Bruzzo A., Zimmer E. K. (2006), *La perequazione territoriale: un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in Provincia di Bologna*, CLUEB editore, Bologna.
- Camagni R. (1992), *Economia urbana: principi e modelli*, La Nuova Italia editrice, Roma.
- Capello R. (2004), *Economia regionale*, Società Editrice Il Mulino, Bologna.
- Caputi P.G., Forte F. (1986), *Le città della metropoli emergente*, Aldo Fiory Editore, Napoli.
- Caputi P.G., Forte F. (1993), *La pianificazione paesistica. Il caso Basilicata*, Electa Editore, Napoli.
- Campos Venuti G., Oliva F. (1991), *L'urbanistica riformista*, Ed. ETAS Libri, Milano.
- Caneva G. (2008), *Il paesaggio vegetale. Velia*, Electa editore, Milano.
- Carpitella V. (2009), "Paesaggi identitari" in *Urbanistica Informazioni* n°223 Gennaio-Febbraio 2009, INU Edizioni, Roma.
- Cicala L., Fiammenghi A., Vecchio L. (2005), *Velia: la documentazione archeologica*, Naus Editore, Pozzuoli (SA).
- Clementi A. (2008), "Paesaggio, tradimenti, innovazioni" in *Urbanistica* n°137 Settembre-Dicembre 2008, INU Edizioni, Roma.
- Colombo D. (2009), "Comuni, tributi cercansi per 25 miliardi", *Il Sole 24 ore*, 1 Maggio 2009, Milano.
- CRESME (2009), *Il mercato delle opere pubbliche in Italia 2009*, Roma.
- Curti F. (a cura di) (1999), *Urbanistica e fiscalità locale: orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli Editore, Rimini.

- Curti F. (a cura di) (2006), *Lo scambio leale: negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Officina Edizioni, Roma.
- Dahrendorf R. (2009), “Il mondo che verrà ha radici antiche”, traduzione a cura di A. Melazzini, *Il Sole 24 ore*, 26 Aprile 2009, Milano.
- Dal Piaz A., F. Forte, a cura di (1999), *Pianificazione urbanistica ed ambientale*, Maggioli Editore, Rimini.
- D’Antonio M. (2008), “Introduzione” nella conferenza *Programmazione 2007-2013, la Campania e l’Europa: una nuova stagione dello sviluppo*, 14 Marzo 2008, Hotel Vesuvio Napoli.
- D’Auria A., De Falco C., Ruocco F. (2007), Rapporto di ricerca “*Modalità di definizione ed attuazione di un Piano Strategico di sviluppo globale di un’area protetta: il caso del distretto turistico-culturale del Cilento in Regione Campania*”, ricerca condotta dal 2005 al 2007 presso il Centro Interdipartimentale di Ricerca in Urbanistica Alberto Calza Bini dell’Università degli Studi di Napoli “Federico II”, tutori: Prof. Arch. Francesco Forte (coordinatore), Prof. Arch. Luigi Fusco Girard, Prof. Paolo Stampacchia.
- D’Auria A., Ruocco F. (2007), “Paesaggio, Strategia, Identità. Pianificare il Cilento tra vocazione ed innovazione”, *Urbanistica Informazioni* vol. 211, Gennaio-Febbraio 2007.
- De Bono E. (2000), *Il pensiero laterale*, Rizzoli Editore, Milano.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2007), *Quadro Strategico Nazionale per la politica di sviluppo regionale 2007-2013*, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma.
- Fabbro S., Dalla Betta E. (a cura di) (2004), “L’anello debole: stato attuale e prospettive della pianificazione alla scala vasta”, Atti del Convegno “*Problemi territoriali, soggetti e modalità di pianificazione alla scala intermedia: stato attuale e prospettive future*”, Pordenonone, 1 Luglio 2002 promosso da INU sez. Friuli Venezia Giulia e Amministrazione Provinciale di Pordenone, INU Edizioni, Roma.
- Ferrazzano V. (1998), *Parmenide: la porta dei viaggi*, Giacomo Paolino Editore, Ascea (SA).
- Forte F. (1969), *Sviluppo urbano: teorie ed esperienze*, Marsilio Editore, Padova.
- Forte F. (1969), *L’analisi dei valori ambientali*, Marsilio Editore, Padova.
- Forte F. (1991), *Risorse e programmazione del cambiamento in Campania*, Clean Edizioni, Napoli.
- Forte F. (1993), *La città metropolitana per lo sviluppo regionale*, Clean Edizioni, Napoli.
- Forte F. (2003), *Il ruolo delle aree metropolitane costiere del Mediterraneo*, Programme

- Interreg IIC Metropolisation, Alinea editore, Firenze.
- Forte F. (2005), “Esperienze di pianificazione paesistica nel Mezzogiorno”, INU Sardegna conference “*Il futuro delle coste sarde: i principi e le regole di governo di uno spazio strategico*”, Cagliari 4 Febbraio 2005.
- Forte F. (2006), *Politiche urbane, Napoli: storie, bisogni, opportunità*, INU Edizioni, Roma.
- Forte Francesco, Forte Fabrizia (2008), “Innovazione, eresia e paesaggio” in *TRIA* Rivista internazionale di cultura urbanistica n°2/2008, ESI Editore, Napoli.
- Forte F. (2008), *Architettura-città. Un programma e un progetto: nuove città, città nella città*, Ed. Gangemi, Roma.
- Forte F. (2008), Relazione programmatica per la formazione del PUC Piano Urbanistico Comunale di Capaccio-Paestum (SA), Ottobre 2008.
- Forte F. (2009), “Il principio perequativo nel modello di piano urbanistico” in Trillo C. (2009), *Perequazione e qualità urbana*, Alinea Editrice Firenze.
- Frasca V. (2008), *Paestum-Velia: due colonie in cerca d'Europa*, Ediguida, Cava dei Tirreni.
- Fusco Girard L. (a cura di) (1989), *Conservazione e sviluppo: la valutazione nella pianificazione fisica*, Franco Angeli Editore, Milano.
- Fusco Girard L., Nijkamp P. (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli Editore, Milano.
- Gambardella A. (2009), *Innovazione e sviluppo: miti da sfatare, realtà da costruire*, Ed. Egea, Milano.
- Gambino R. (2005), “Pianificazione del paesaggio e governance territoriale: 7 tesi”, INU Sardegna conference “*Il futuro delle coste sarde: i principi e le regole di governo di uno spazio strategico*”, Cagliari 4 Febbraio 2005.
- Genovese R.A. (a cura di) (2007), “Archeologia, città, paesaggio”, Atti del convegno internazionale *Archeologia, Città, Paesaggio*, Napoli-Paestum, 16-17 Dicembre 2005, Arte Tipografica Editrice, Napoli.
- Greco G., Vecchio L. (1992), *Archeologia e territorio: ricognizioni, scavi e ricerche nel Cilento*, Edizioni dell'Alento, Laureana Cilento (SA).
- Greco G., Krinzing F. (1994), *Velia. Studi e ricerche*, Franco Cosimo Panini Editore, Modena.
- Greco G. (2002), *Velia: la visita alla città*, Naus Editore, Pozzuoli (NA).
- Greco G. (a cura di) (2003), “Elea-Velia. Le nuove ricerche”, Atti del convegno di studi *Elea-Velia. Le nuove ricerche*, Napoli 14 Dicembre 2001, Naus Editore, Pozzuoli (NA).

- Gregotti V. (1966), *Il territorio dell'architettura*, Ed. Feltrinelli, Milano.
- Gregotti V. (2008), *Contro la fine dell'architettura*, Editore Einaudi, Torino.
- La Greca F., Valerio V. (2008), *Paesaggio antico e medioevale nelle mappe aragonesi di Giovanni Pontano. Le terre del Principato Citra*, Edizioni del Centro di Promozione Culturale per il Cilento, Acciaroli (SA).
- Lanzani A. (2008), "Tra due rive, alla difficile ricerca di una terra di mezzo" in *Urbanistica* n°137 Settembre-Dicembre 2008, INU Edizioni, Roma.
- Lo Cicero M. (2009), "I fondi europei e l'incapacità di spenderli bene", *Il Mattino*, 12 Marzo 2009, Napoli.
- Lo Cicero M. (2008), "La maglia nera della Banca d'Italia e i Fondi Europei", *Il Mattino*, 17 Giugno 2008, Napoli.
- Lynch K. (1981), *A theory of good city form*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Lynch K. (1960), *The image of the city*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri editore, Torino.
- Magnaghi A. (a cura di) (2007), *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea Editrice, Firenze.
- Maletti M., Neri D. (2009), "Il Ptcp di Modena e il patrimonio culturale" in *Urbanistica Informazioni* n°224 Marzo-Aprile 2009, INU Edizioni, Roma.
- Milotti A., Patumi N. (2008), *Il finanziamento delle infrastrutture di trasporto: enti locali e innovazioni*, Egea edizioni, Milano.
- Morandi C., Pucci P. (1998), *Prodotti notevoli*, Ed. Franco Angeli, Milano.
- Morrica L. (a cura di), (2009), *Conservazione integrata del patrimonio architettonico, urbano ed ambientale*, Clean Edizioni, Napoli.
- Napoli M. (1978), *Civiltà della Magna Grecia*, Eurodes editore.
- Nomisma (2000), *Primo rapporto sull'applicazione della Legge Ronchey*, Bologna.
- Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., (2000), *I programmi complessi: innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 ore edizioni, Milano.
- Paoli L. (2009), "Una riforma da riformare" in *Urbanistica Informazioni* n°223 Gennaio-Febbraio 2009, INU Edizioni, Roma.
- Peano A., Cassatella C. (a cura di) (2009), "Atlanti del paesaggio in Europa" in *Urbanistica* n°138 Gennaio-Aprile 2009, INU Edizioni, Roma.
- Pirani M. (2008), "Due Italie in Europa, una in testa l'altra in coda", *La Repubblica*, 7 Luglio 2008, Roma.

- Poli G. (2009), "R per Rutelli" in *Urbanistica Informazioni* n°223 Gennaio-Febbraio 2009, INU Edizioni, Roma.
- Giunta Provinciale di Salerno (2009), *Proposta definitiva di Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, DGP n°16 26 Gennaio 2009, Salerno.
- Puddu L. (1993), "La gestione accentrata della tesoreria" in *Scritti in onore di Carlo Masini*, Ed.Egea, Milano.
- Giunta Regionale della Campania (2006), *Piano Territoriale Regionale*, DGR n°1956 30 Novembre 2006, Napoli.
- Roano L. (2009), "Troppi debiti, da Londra altolà al Comune", *Il Mattino*, 28 Maggio 2009, Napoli.
- Roland Berger Strategy Consultants (2005), *Modelli di partenariato pubblico-privato per il finanziamento delle infrastrutture*, Rapporto di ricerca per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, 2005, Roma.
- Ruffolo G. (2008), *Il capitalismo ha i secoli contati*, Editore Einaudi, Torino.
- Ruocco F. (2008), "Prospects of East-West relationship in Southern Italy: creating context for urban and territorial regeneration" in *International Meeting Sustainable city and creativity: promoting creative urban initiatives*, 24/26 Settembre 2008, Napoli.
- Ruocco F. (2009), "Concorrenza alla perequazione: la gestione delle aree a standard con vincoli decaduti nella normative della Regione Campania" in Trillo C. (2009), *Perequazione e qualità urbana*, Alinea Editrice, Firenze.
- Sacrestano A. (2009), "Il fisco spinge sulle fusioni", *Il Sole 24 ore*, 20 Aprile 2009, Milano.
- Sales I. (2008), "La politica regionale unitaria 2007-2013" in conference *Programmazione 2007-2013, la Campania e l'Europa: una nuova stagione dello sviluppo*, 14 Marzo 2008, Hotel Vesuvio, Napoli.
- Sassen S. (1999), *The global city*, Princetown University Press, New Jersey, US.
- Settis S. (2006), "Un patto per la tutela del paesaggio" in *La Repubblica* 17 Novembre 2006, Roma.
- SVIMEZ (2008), *Rapporto Svimez 2008 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma.
- SVIMEZ (2009), *Rapporto Svimez 2009 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma.
- Trillo C. (a cura di) (2009), *Perequazione e qualità urbana*, Alinea Editrice, Firenze.
- Trovati G. (2009), "Enti locali, via un terzo delle "poltrone"", *Il Sole 24 ore*, 4 Maggio 2009, Milano.
- Vecchio L. (2004), *Filosofi e medici*, Naus editoria, Pozzuoli (NA).

Vitale M. (2009), “Un federalismo troppo contabile”, *Il Sole 24 ore*, 15 Marzo 2009, Milano.

Urbanistica n°57 Marzo 1971, Edizioni Rivista Urbanistica, Torino.

Urbanistica n°105 Dicembre 1995, INU Edizioni, Roma.

Urbanistica n° 137 Settembre-Dicembre 2008, INU Edizioni, Roma.

Urbanistica n° 138 Gennaio-Aprile 2009, INU Edizioni, Roma.

Urbanistica Informazioni n°223 Gennaio-Febbraio 2009, INU Edizioni, Roma.

Urbanistica Informazioni n°224 Marzo-Aprile 2009, INU Edizioni, Roma.

www.aipitalia.org

www.milanzeleny.com

www.quadrilaterospa.it

www.acam-campania.it

www.nomisma.it

www.beniculturali.it

www.regione.campania.it

www.provincia.salerno.it

www.cilentoediano.it

www.unesco.org.

www.international.icomos.org